



Toezicht en handhaving op de natuurbescherming

Een onderzoek naar het bevoegd gezag in het kader van de
Natuurbeschermingswet 1998 en de aanhaking bij de Wet algemene
bepalingen omgevingsrecht

Afstudeeronderzoek voor de opleiding HBO-rechten

Auteur	M.S. (Maurice) Huiting
Studentnummer	359745
Afstudeerorganisatie	Provincie Drenthe
Begeleider	Dhr. J. (Johnny) de Vos
Hogeschool	Hanzehogeschool Groningen Instituut voor Rechtenstudies (SIRE)
Afstudeerdocent	Mw. mr. Y. (Yvanka) Hullegie

Toezicht en handhaving op de natuurbescherming

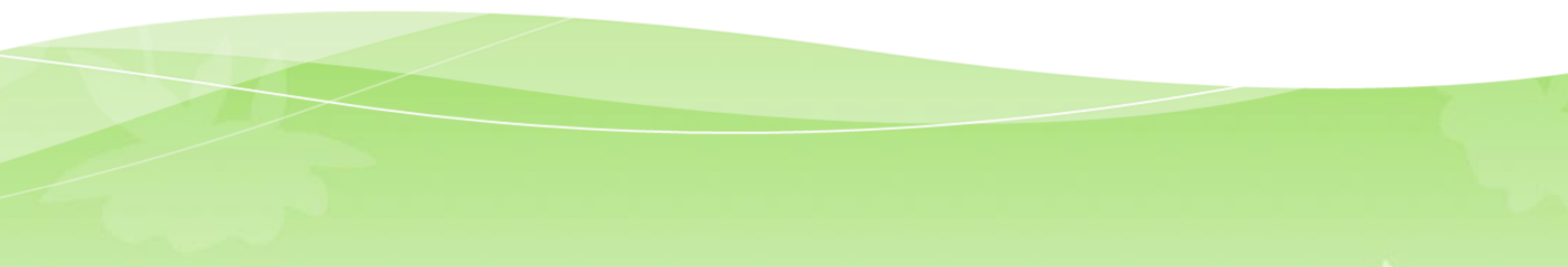
*Een onderzoek naar het bevoegd gezag in het kader van de
Natuurbeschermingswet 1998 en de aanhaking bij de Wet algemene
bepalingen omgevingsrecht*

Afstudeeronderzoek voor de opleiding HBO-rechten

<i>Auteur</i>	<i>M.S. (Maurice) Huiting</i>
<i>Studentnummer</i>	<i>359745</i>

<i>Afstudeerorganisatie</i>	<i>Provincie Drenthe</i>
<i>Begeleider</i>	<i>Dhr. J. (Johnny) de Vos</i>

<i>Hogeschool</i>	<i>Hanzehogeschool Groningen</i>
	<i>Instituut voor Rechtenstudies (SIRE)</i>
<i>Afstudeerdocent</i>	<i>Mw. mr. Y. (Yvanka) Hullegie</i>



Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is geschreven door Maurice Huiting in het kader van zijn afstudeerfase van de opleiding HBO-Rechten aan de Hanzehogeschool Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van dhr. J. de Vos van de provincie Drenthe, die als gedelegeerd opdrachtgever functioneert namens de werkgroep "Groene Handhaving" van het Interprovinciaal Overleg.

De aanleiding van dit onderzoek is de verwarring die is ontstaan omtrent het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving in het kader van de Nbw en de Wabo. Er is geconstateerd dat provincies niet op een uniforme wijze uitvoering geven aan de wet. De provincie Drenthe en het Interprovinciaal Overleg willen laten onderzoeken in welke situaties de provincie bevoegd is voor het toezicht en de handhaving op de Nbw. Daarnaast wil de provincie Drenthe en het Interprovinciaal Overleg, in kaart laten brengen wanneer de gemeente bevoegd is voor deze taken. Doordat er een nieuwe Wet natuur op komst is, zal in dit onderzoek kort worden vooruitgeblikt op het bevoegd gezag op het gebied van het toezicht en de handhaving in het kader van deze nieuwe wet.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt: "Het doen van aanbevelingen aan Bert Kaspers de voorzitter van de IPO werkgroep "Groene Handhaving", over het te voeren handhavingsbeleid op grond van de Nbw met betrekking tot de B-inrichting en andere situaties vanuit de Wabo zodat alle provincies op uniforme wijze gaan handelen, door het inzichtelijk maken van de theorie omtrent de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Nbw en de koppeling met de Wabo. Naast de theorie zal ook de praktijksituatie van de provincies onderzocht worden. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier provincies omgaan met de problematiek rondom het handhavingsbeleid op grond van de Nbw met betrekking tot de B-inrichting. Daarnaast zal ook de theorie naast de praktijksituatie worden gelegd om een analyse te kunnen maken en aan de hand daarvan een rapport te kunnen schrijven."

De doelstelling wordt bereikt door het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "Wijkt het handhavingsbeleid van de provincies af van het wettelijk kader van de Nbw & Wabo en wat zijn de verschillen tussen de provincies op het gebied van het handhavingsbeleid?"

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag, zijn er een aantal deelvragen geformuleerd. De beantwoording van de deelvragen leidt tot het antwoord op de centrale onderzoeksvraag. De deelvragen zijn onderverdeeld in deelvragen gericht op de theorie, praktijk en analyse.

In de theorie is uitgelegd hoe de Nbw-vergunningverlening er in hoofdlijnen uitziet en welk bestuursorgaan bevoegd is om de vergunning af te geven, toezicht te houden en handhavend op te treden. Verder wordt uitgelegd wanneer de Nbw-vergunning aanhaakt bij de omgevingsvergunning. Vervolgens wordt onderzocht welk bestuursorgaan bevoegd is voor het toezicht en de handhaving indien de Nbw-vergunning aanhaakt bij de omgevingsvergunning.

In de praktijk is onderzocht op welke manier de provincies omgaan met de Nbw-vergunningverlening en welk bestuursorgaan zij als bevoegd gezag zien voor de verlening van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht en het handhavend optreden op het gebied van de Nbw.

Vervolgens is de theorie naast de praktijk gelegd om te analyseren op welke punten de provincies afwijken van het wettelijk kader. Aan de hand van de analyse zijn meerdere conclusies getrokken. Een volledig overzicht van de conclusies is opgenomen in het achtste hoofdstuk van dit onderzoek. De belangrijkste conclusies luiden als volgt:

- Bevoegd gezag: de provincie is het bevoegd gezag voor de verlening van een Nbw-vergunning. Indien de Nbw-vergunning wordt aangehaakt bij een omgevingsvergunning, dan is de gemeente bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning met aangehaakte VVGB. De provincie is bevoegd voor het afgeven van de VVGB. Uit de juridische inhoudsanalyse is gebleken dat de provincie medebevoegd is voor het houden van toezicht op de VVGB. Een aantal provincies hebben expliciet aangegeven dat deze medebevoegdheid bestaat.

De handhaving ligt gecompliceerder. In eerste instantie is de provincie bevoegd voor het handhavend optreden indien er geen omgevingsvergunning is. Indien de Nbw-vergunning is aangehaakt middels een VVGB, dan is de gemeente het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving op de VVGB. De provincie Utrecht heeft aangegeven zelf handhavend op te treden op de afgegeven VVGB natuur. Dit is middels een convenant geregeld. De provincie Overijssel heeft met de gemeenten afgesproken dat de provincie handhaaft op de VVGB indien de gemeente de expertise op het gebied van de Nbw mist. De bevoegdheid kan echter niet via een convenant worden overgedragen. De wet biedt geen mogelijkheden om dit via een mandaat of delegatie over te dragen. Dit zou echter wel in de toekomst geregeld kunnen worden middels artikel 5.2 vierde lid van de Wabo.

- Geen overgangsrecht VVGB in het Activiteitenbesluit: de wetgever heeft niet voorzien in overgangsrecht voor een VVGB in de gevallen dat een agrariër, sinds de wijziging van het Activiteitenbesluit van 1 januari 2013, geen omgevingsvergunning meer nodig heeft. Voor sommige veehouderijen is de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen. Er is niets geregeld wat er met de (eventuele) aangehaakte VVGB gebeurt. De provincies hebben aangegeven dat de VVGB niet verdwijnt, maar is opgenomen in de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning met het onderdeel natuur is niet vervallen. Doordat de wetgever niet heeft voorzien in dit probleem en er in de wet geen overgangsrecht is opgenomen voor de VVGB, is niet duidelijk wie het bevoegd gezag is om toezicht te houden en te handhaven. Het merendeel van de provincies zien de gemeente als bevoegd gezag en een tweetal provincies heeft aangegeven in sommige gevallen zelf te handhaven.

Een volledig overzicht van de aanbevelingen is opgenomen in het negende hoofdstuk van dit onderzoek. In navolging van bovenstaande conclusie, is de volgende aanbeveling gedaan:

- Er moet een uniforme uitleg worden gegeven over het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving in het kader van de Nbw en Wabo. Op dit moment verschillen de provincies onderling van elkaar over welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is. In sommige gevallen komt het niet overeen met het wettelijk kader. Verder voorziet de wet niet in overgangsrecht voor de VVGB in de gevallen dat een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege is vervallen door de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit. Indien helder is welk bestuursorgaan bevoegd is, kan er een uniforme uitvoering worden gecreëerd op het gebied van toezicht en handhaving op de Nbw.

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is het eindproduct van mijn deelname aan de opleiding HBO-Rechten van de Hanzehogeschool Groningen. Gedurende de studie heb ik mij altijd meer geïnteresseerd in het privaatrecht. Toch wou ik het bestuursrecht en omgevingsrecht nog een kans geven. Ik heb mijn stage om die reden bij de gemeente Stadskanaal gedaan. Ik ben ontzettend blij dat ik die keuze heb gemaakt, aangezien de praktijk erg interessant is. Doordat mijn stage een groot succes was, heb ik ervoor gekozen om bij de overheid af te studeren. Dankzij Erwin Pereira van de gemeente Stadskanaal ben ik in contact gekomen met Johnny de Vos van de provincie Drenthe.

In opdracht van Johnny de Vos, die als gedelegeerd opdrachtgever functioneert namens de werkgroep “Groene Handhaving” van het IPO, heb ik de kans gekregen om een onderzoek te doen naar het bevoegd gezag op het gebied van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Hoewel het regelmatig met bloed, zweet en tranen ging, heb ik mij toch een weg door de verbazingwekkende wereld van het natuurbeschermingsrecht weten te ploeteren. Het is een goede keus geweest om onderzoek te gaan doen naar dit onderwerp. Ik heb enorm genoten van het natuurbeschermingsrecht. Met dit onderzoek hoop ik meer inzicht te hebben gegeven op de hoofdlijnen van de vergunningverlening, overzichtelijk te hebben gemaakt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is en welke onduidelijkheden nog bestaan.

Ik wil Johnny de Vos bedanken voor zijn inzet en goede begeleiding gedurende dit onderzoek en voor de kans die ik heb gekregen om dit onderzoek uit te voeren. Mede dankzij de inzet van mijn afstudeerdocente Yvanka Hullegie, heb ik dit onderzoek af kunnen ronden en ik wil haar bedanken voor haar inzet en goede begeleiding. Daarnaast wil ik Gjalt Gjaltema bedanken voor de afstudeerplek die hij mij heeft gegeven bij de provincie Drenthe. Verder wil ik Bert Kaspers en de werkgroep “Groene Handhaving” van het IPO bedanken dat ik dit onderzoek voor hen mocht uitvoeren. Als laatste wil ik alle geïnterviewden van de deelnemende provincies bedanken voor de bijdrage die ze hebben geleverd aan dit onderzoek.

Maurice Huiting

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoekskader, de doelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. In het tweede hoofdstuk worden de methoden van onderzoek verantwoord. In het derde hoofdstuk wordt de natuurbeschermingswetgeving beschreven. Dit hoofdstuk concentreert zich vooral op de Natuurbeschermingswet 1998 en de vergunningverlening in het kader van deze wet. Het vierde hoofdstuk concentreert zich op het toezicht en de handhaving van de Nbw-vergunning. Het vijfde hoofdstuk richt zich op de aanhaking van een Nbw-vergunning bij de Wabo. Verder richt dit hoofdstuk zich op het Activiteitenbesluit en de verschillende type inrichtingen. In het zesde hoofdstuk worden de bevindingen omtrent het praktijkgedeelte besproken. De informatie van de verschillende provincies wordt behandeld. Het zevende hoofdstuk richt zich op de analyse van het theoriegedeelte en het praktijkgedeelte. In het achtste hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd. In het negende en tevens laatste hoofdstuk van dit onderzoek, worden aanbevelingen in navolging van de conclusies gedaan.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	12
1.1 Onderzoekskader	12
1.2 Interventiecyclus	12
1.3 Doelstelling.....	13
1.4 Centrale onderzoeksvraag.....	13
1.5 Deelvragen.....	13
1.5.1 Deelvragen gericht op de theorie.....	13
1.5.2 Deelvragen gericht op de praktijk	13
1.5.3 Deelvragen gericht op de analyse	14
Hoofdstuk 2. Methodologie	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Theorie.....	15
2.3 Praktijk.....	15
2.4 Analyse	17
2.5 Reflectie.....	17
Hoofdstuk 3. Natuurbeschermingsrecht	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Totstandkoming natuurbeschermingsrecht.....	18
3.2.1 Belangrijke wijziging natuurbeschermingsrecht	19
3.3 De Natuurbeschermingswet 1998.....	19
3.3.1 Natuurgebieden.....	19
3.3.2 Natura 2000-gebieden.....	20
3.3.3 Rechtsgevolgen beschermde natuurgebieden.....	21
3.4 Beheerplannen	21
3.4.1 Beheerplan beschermde natuurmonumenten	21
3.4.2 Beheerplan Natura 2000-gebied	21
3.5 De Nbw-vergunning.....	21
3.5.1 Nbw-vergunning: beschermde natuurmonumenten	22
3.5.1.1 Bevoegd gezag vergunning ex. artikel 16 van de Nbw.....	22
3.5.2 Nbw-vergunning: Natura 2000-gebieden.....	23
3.5.2.1 Projecten en andere handelingen	23
3.5.2.2 Verslechterende effecten	25
3.5.2.3 Significante effecten	25
3.5.2.4 Toetsing: voortoets.....	26

3.5.2.5 Plannen	27
3.5.2.6 Toetsing: passende beoordeling	27
3.5.2.7 Toetsing: ADC-toets	28
3.5.2.8 Artikel 19kd van de Nbw: Referentiedatum	29
3.5.2.9 Mitigatie en compensatie	31
3.5.2.10 Uitzonderingen op de vergunningplicht ex. artikel 19d van de Nbw	31
3.5.2.11 Bevoegd gezag vergunningverlening ex. artikel 19d van de Nbw	32
3.6 Aanhaakplicht Nbw bij Wabo	32
3.7 Conclusie	32
Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving	34
4.1 Inleiding	34
4.1.1 Belast met toezicht	34
4.1.2 Maatregelen handhaving	34
4.1.2.1 Intrekking van een vergunning	34
4.1.2.2 Bestuursdwang	35
4.1.2.3 Wet op de economische delicten	35
4.1.3 Nieuwe Wet natuur	35
4.2 Conclusie	35
Hoofdstuk 5. Aanhaken bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	37
5.1 Inleiding	37
5.2 De Wabo & Omgevingsvergunning	37
5.3 Type inrichtingen	38
5.3.1 Definitie "inrichting"	38
5.3.2 Type A-inrichting	39
5.3.3 Type B-inrichting	39
5.3.4 Omgevingsvergunning beperkte milieutoets	40
5.3.5 Type C-inrichting	40
5.3.6 Veehouderij type B- of C-inrichting	41
5.4 Aanhaakplicht	42
5.4.1 Aanhaken	42
5.4.2 Aanhaken bij type inrichtingen	42
5.4.3 Verklaring van geen bedenkingen	43
5.5 Overgangsrecht Activiteitenbesluit	43
5.5.1 Overgangsrecht vergunning	44
5.5.2 Overgangsrecht VVGB natuur	44
5.5.3 Gevolgen	45
5.6 Bevoegd gezag omgevingsvergunning, toezicht en handhaving	45

5.6.1 Bevoegd gezag vergunningverlening.....	45
5.6.2 Bevoegd gezag toezicht en handhaving	46
5.6.2.1 Toezicht en handhaving op de VVGB.....	47
5.7 Conclusie	48
5.8 Nieuwe Wet natuur	48
Hoofdstuk 6. De praktijk.....	50
6.1 Inleiding	50
6.2 Drenthe.....	50
6.2.1 Uitwisseling informatie.....	50
6.2.2 Bevoegd gezag & Aanhaking	51
6.2.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	51
6.3 Flevoland	51
6.3.1 Uitwisseling informatie.....	52
6.3.2 Bevoegd gezag & Aanhaking	52
6.3.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	52
6.4 Friesland	52
6.4.1 Uitwisseling informatie.....	53
6.4.2 Bevoegd gezag & Aanhaking	53
6.4.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	53
6.5 Gelderland	54
6.5.1 Depositiebank.....	54
6.5.2 Uitwisseling informatie.....	54
6.5.3 Bevoegd gezag & Aanhaking	54
6.5.4 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	55
6.6 Groningen.....	55
6.6.1 Uitwisseling informatie.....	55
6.6.2 Bevoegd gezag & Aanhaking	56
6.6.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	56
6.7 Limburg.....	56
6.7.1 Uitwisseling informatie.....	56
6.7.2 Bevoegd gezag & Aanhaking	57
6.7.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	57
6.8 Noord-Brabant.....	58
6.8.1 Depositiebank.....	58
6.8.2 Uitwisseling informatie.....	58
6.8.3 Bevoegd gezag & Aanhaking	59
6.8.4 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	59

6.9	Noord-Holland.....	59
6.9.1	Uitwisseling informatie.....	59
6.9.2	Bevoegd gezag & Aanhaken	60
6.9.3	Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	60
6.10	Overijssel	60
6.10.1	Uitwisseling informatie.....	61
6.10.2	Bevoegd gezag & Aanhaken	61
6.10.3	Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	62
6.11	Utrecht.....	62
6.11.1	Depositiebank.....	62
6.11.2	Uitwisseling informatie.....	62
6.11.3	Bevoegd gezag & Aanhaking	63
6.11.4	Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	63
6.12	Conclusie	63
	Hoofdstuk 7. Analyse.....	65
7.1	De overeenkomsten en verschillen tussen de Nbw-vergunningverlening.....	65
7.2	De overeenkomsten en verschillen van het bevoegd gezag op het gebied van de Nbw-vergunningverlening.....	65
7.3	De overeenkomsten en verschillen van het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving van de Nbw.....	66
	Hoofdstuk 8. Conclusie.....	68
8.1	Inleiding	68
8.2	Nbw-vergunningverlening	68
8.3	Bevoegd gezag.....	68
8.4	Geen overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB.....	69
8.5	Cross Compliance	69
8.6	Medebevoegdheid	69
8.7	Expertise gemeenten.....	70
8.8	Nieuwe Wet natuur	70
	Hoofdstuk 9. Aanbevelingen	71
	Lijst met afkortingen	72
	Bronnenlijst	73
	Literatuurlijst	73
	Elektronische bronnen	74
	Overige bronnen.....	75
	Jurisprudentielijst	75
	Parlementaire stukken	76
	Bijlagen	77

Bijlage 1 – Interventiecycclus.....	77
Bijlage 2 – Onderzoeksmodel.....	78
Bijlage 3 – Interviews.....	80
Bijlage 4 – Aanwijzingsbesluit Schoolsteegbosjes.....	118
Bijlage 5 – Intentieverklaring beheerplannen Natura 2000	119
Bijlage 6 – Schematisch overzicht praktijksituatie	124

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Onderzoekskader

Sinds 1967 heeft Nederland een Natuurbeschermingswet. In het jaar 1998 is deze wet ingrijpend gewijzigd. Sinds deze wijziging is de wetgever voortdurend bezig om gaten te dichten. Daarnaast ontstaat er veel jurisprudentie over de Nbw. Door de vele wetswijzigingen en jurisprudentie, zijn er veel onduidelijkheden en vragen ontstaan over de Nbw. De provincie Drenthe en het IPO willen een onderzoek laten uitvoeren naar het bevoegd gezag, gezien vanuit de verschillende type inrichtingen van de Wabo, omtrent de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Nbw.

De Nbw regelt de bescherming van natuurmonumenten en natuurgebieden. Deze natuurmonumenten en gebieden worden aangewezen door de minister. Een belangrijk rechtsgevolg van de bescherming van natuurmonumenten en natuurgebieden, is dat een vergunningplicht geldt voor het verrichten van activiteiten in en nabij de beschermde natuurmonumenten en gebieden. De vergunningplicht geldt echter alleen indien de activiteiten een negatief effect (kunnen) hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde natuurmonumenten en gebieden. De Nbw-vergunning kan in sommige gevallen worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning door middel van een VVGB. Indien de Nbw-vergunning wordt aangehaakt, is het de vraag wie bevoegd is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is het niet duidelijk wie het bevoegd gezag is voor deze taken, indien er sprake is van een B-inrichting die voor de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu en een VVGB voor het onderdeel natuur had. Sinds de wijziging is deze omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu immers vervallen. Er is niet geregeld wat er met de aangehaakte Nbw-vergunning (middels een VVGB) is gebeurd. De provincies verschillen onderling van mening over deze situaties. De provincie Utrecht heeft aangegeven dat zij zelf toezicht houden en handhaven. De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat de gemeenten deze taken dienen uit te voeren. Het ministerie heeft over deze kwestie geen uitsluitsel gegeven. De onzekerheid bij de provincies blijft hierdoor bestaan.

Doordat de Nbw-vergunning kan aanhaken bij de omgevingsvergunning, is naast de Nbw eveneens de Wabo van toepassing. De Nbw is een uitwerking van de Hrl en de Vrl. Daardoor zijn deze richtlijnen ook van toepassing. Verder wordt er onderzocht welk bestuursorgaan, vanuit de situaties van het Activiteitenbesluit, het bevoegd gezag is.

In 2014 gaat naar alle verwachting de nieuwe Wet natuur in werking treden. Hier wordt in het onderzoek op bepaalde punten vooruitgeblikt zodat het onderzoek actueel is.

Het onderzoeksrapport zal worden aangeboden aan alle twaalf provincies en de werkgroep "Groene Handhaving" van het IPO.

1.2 Interventiecycclus

De interventiecycclus bestaat uit 5 fasen.¹ Dit onderzoek zal zich in de eerste en tweede fase van de interventiecycclus bevinden. Dit kan als volgt worden toegelicht:

Fase 1 probleemsignalering: in deze fase wordt onderzocht of er problemen kunnen ontstaan en wat

¹ Zie bijlage 1.

het probleem precies is. Het probleem is enigszinsesignaleerd. In deze fase wordt dieper op het probleem ingegaan en wordt onderzocht wat het handhavingsbeleid van de provincies is. Er kunnen veel problemen ontstaan indien het bevoegd gezag geen toezicht houdt en niet handhavend optreedt.

Fase 2 diagnose: in deze fase wordt vastgesteld wat de oorzaak van het probleem is. Onderzocht wordt waarom de provincies van elkaar afwijken op het handhavingsbeleid. Het zal duidelijk worden wie het bevoegd gezag is en welke provincies afwijken van het wettelijk kader.

1.3 Doelstelling

Het doen van aanbevelingen aan Bert Kaspers de voorzitter van de werkgroep "Groene Handhaving" van het IPO, over het te voeren handhavingsbeleid op grond van de Nbw met betrekking tot de B-inrichting en andere situaties vanuit de Wabo, zodat alle provincies op uniforme wijze gaan handelen.

door

Het inzichtelijk maken van de theorie omtrent de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Nbw en de koppeling met de Wabo. Naast de theorie zal ook de praktijksituatie van de provincies onderzocht worden. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier provincies omgaan met de problematiek rondom het handhavingsbeleid op grond van de Nbw met betrekking tot de B-inrichting. Daarnaast zal ook de theorie naast de praktijksituatie worden gelegd om een analyse te kunnen maken en aan de hand daarvan een rapport te kunnen schrijven.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

Wijkt het handhavingsbeleid van de provincies af van het wettelijk kader van de Nbw en de Wabo en wat zijn de verschillen tussen de provincies op het gebied van het handhavingsbeleid?

1.5 Deelvragen

1.5.1 Deelvragen gericht op de theorie

- Hoe ziet de Nbw vergunningverlening eruit?
- Welk bestuursorgaan is het bevoegd gezag om een vergunning af te geven?
- Hoe ziet de aanhaking van de Nbw aan de Wabo eruit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving?
- Wanneer wordt een Nbw vergunning aangehaakt bij een omgevingsvergunning?
- Welk bestuursorgaan is het bevoegd gezag in het kader van de Wabo op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving?
- Welk bestuursorgaan is in welke situatie, het bevoegd gezag op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving?

1.5.2 Deelvragen gericht op de praktijk

- Hoe is de Nbw vergunningtraject geregeld bij de provincies?
- Hoe gaan de provincies om met de koppeling van de Nbw vergunning aan de Wabo?
- Hoe ziet het handhavingsbeleid omtrent de Nbw-vergunning van de provincies eruit bij de verschillende situaties vanuit de Wabo?

- Welk bestuursorgaan is het bevoegd gezag op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, in de situaties vanuit de Nbw en Wabo?

1.5.3 Deelvragen gericht op de analyse

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de wettelijk geregelde Nbw vergunningverlening en de daadwerkelijke vergunningverlening bij de provincies?
- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het wettelijk geregeld bevoegd gezag op het gebied van de vergunningverlening en de daadwerkelijke vergunningverlening bij de provincies?
- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het wettelijk geregeld bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving en het daadwerkelijke handhavingsbeleid van de provincies?

Hoofdstuk 2. Methodologie

2.1 Inleiding

De keuzes die zijn gemaakt voor de methoden van dit onderzoek, worden in dit hoofdstuk verantwoord. Voor de methodologie van dit onderzoek is gebruik gemaakt van het boek van Verschuren & Doorewaard.²

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van het onderzoeksmodel³. Dit onderzoek is gebaseerd op drie soorten deelvragen. De deelvragen zijn gericht op de theorie, praktijk en analyse. Aan de hand van de beantwoording van deze deelvragen, kan de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden. Als eerst wordt ingegaan op de theorie, daarna de praktijk en als laatst de analyse.

2.2 Theorie

De eerste deelvragen zijn gericht op de theorie. In het onderzoek zal middels voetnoten duidelijk worden gemaakt uit welke bronnen de theorie afkomstig is. Er wordt onderzoek gedaan naar het wettelijk kader op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De belangrijkste bronnen hiervoor zijn de wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie.

Als eerst wordt onderzoek gedaan naar de Nbw-vergunningverlening. Zonder vergunningverlening kan niet beantwoord worden wie het bevoegd gezag is voor het houden van toezicht en het handhavend optreden tegen illegale praktijken. De Nbw-vergunningverlening wordt onderzocht aan de hand van de Nbw, jurisprudentie en literatuur. De vergunningverlening zal in het derde hoofdstuk aan bod komen.

Zodra duidelijk is geworden hoe de Nbw-vergunningverlening eruit ziet, zal er onderzoek worden gedaan naar het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving. Dit zal eveneens worden uitgelegd aan de hand van de Nbw, Wabo, het Bor, het Activiteitenbesluit, de Awb, jurisprudentie en literatuur. Dit komt aan bod in het vierde hoofdstuk.

Doordat de Nbw-vergunning kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning, is het van belang om te weten te komen in welke gevallen kan worden aangehaakt. Om dit te weten te komen zijn de Wabo, het Bor, het Activiteitenbesluit, de jurisprudentie en literatuur eveneens belangrijke bronnen. De aanhaking wordt in het vijfde hoofdstuk besproken.

Zoals hierboven duidelijk is geworden, wordt de theorie aan de hand van een juridische inhoudsanalyse onderzocht door een deskresearch.

2.3 Praktijk

Na de deelvragen gericht op de theorie, komen de deelvragen gericht op de praktijk aan bod. Deze deelvragen zullen beantwoord worden door de methode interview. De interviews zullen worden gehouden met vergunningverleners en handhavers van de verschillende provincies, die een juridische achtergrond hebben. In sommige gevallen zullen de regisseurs van de “Groene Handhaving” van het IPO bij het interview aanwezig zijn en wordt aan hen vragen gesteld. Er is

² Verschuren & Doorewaard 2007.

³ Zie bijlage 2.

gekozen voor medewerkers van de provincie aangezien de provincies het grootste aandeel hebben in de Nbw-vergunningverlening en de handhaving. De centrale onderzoeksvraag richt zich ook tot de provincies.

De interviews zijn mondeling afgelegd. Hier is voor gekozen omdat op deze manier genoeg tijd wordt vrij gemaakt om de vragen te beantwoorden en zodat doorgevraagd kan worden op onduidelijkheden. Doordat in de meeste gevallen het handhavingsbeleid van de provincies niet eenvoudig te achterhalen is en omdat uit het handhavingsbeleid niet naar voren komt wie het bevoegd gezag is, is er voor gekozen om alleen interviews te houden.

Er zijn tien van de twaalf provincies geïnterviewd. De twee provincies die niet zijn geïnterviewd zijn Zeeland en Zuid-Holland. Dit heeft mede te maken met het feit dat het onderzoek tijdsgebonden was. Daarnaast is er genoeg informatie vergaard van de tien provincies, zodat Zeeland en Zuid-Holland weinig hebben toe te voegen aan het onderzoek. Deze provincies spelen een kleinere rol op het gebied van stikstofdepositie.

De interviews zijn na afloop van het gesprek direct verwerkt in de vragenlijst.⁴ Vervolgens is gelijk het praktijkgedeelte geschreven. De informatie die via de interviews is verkregen is verwerkt in het praktijk hoofdstuk. De geïnterviewden zijn allen expert op het gebied van de Nbw en Wabo. Hieronder vindt u een overzicht van de functies van de geïnterviewden per provincie.

Provincie	Functie geïnterviewde 1	Functie geïnterviewde 2	Functie geïnterviewde 3
Drenthe	Juridisch medewerker natuur en VTH-jurist.	Handhavingsjurist, gespecialiseerd in Wabo en Nbw.	Regisseur Groene handhaving
Flevoland	Beleidsmedewerker uitvoering natuurwetgeving	Regisseur groene handhaving / handhaver	-
Friesland	Juridisch adviseur landelijk gebied en water.	Toeziether / handhaver / BOA Groene wetgeving	-
Gelderland	Juridisch medewerker natuur	Handhavingsjurist groene wetten	Regisseur Groene handhaving
Groningen	Nbw-jurist, gespecialiseerd in vergunningverlening en handhaving	Handhavingsjurist gespecialiseerd in Wabo	Regisseur Groene handhaving
Limburg	Juridisch beleidsmedewerker / Regisseur groene handhaving	-	-

⁴ Zie bijlage 3.

Noord-Brabant	Handhavingsjurist gespecialiseerd in Wabo en Nbw.	Regisseur Groene handhaving / beleidsadviseur	-
Noord-Holland	Nbw-jurist, gespecialiseerd in handhaving	Regisseur Groene handhaving / adviseur handhaving	-
Overijssel	Toezichthouder / handhaver groene wetgeving	-	-
Utrecht	Bestuurlijk juridisch adviseur handhaving	Vergunningverlener Natuurbeschermingswet	-

Zoals gezegd komt de informatie voor het praktijkonderzoek van tien verschillende provincies. Uit de informatie zal blijken of de provincies overeenstemmen met het wettelijk kader van de Nbw op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Verder zal blijken of de provincies met elkaar overeenstemmen op deze gebieden. Met deze informatie kan een analyse worden gemaakt.

2.4 Analyse

De overige deelvragen zijn gericht op de analyse. Aan de hand van de verkregen informatie kan de praktijk naast de theorie worden gelegd en kan een analyse worden gemaakt. Nadat alle deelvragen zijn beantwoord kan een conclusie worden getrokken. Deze conclusie geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Naar aanleiding van de conclusie kunnen aanbevelingen worden gedaan over het te voeren handhavingsbeleid op grond van de Nbw met betrekking tot de B-inrichting en andere situaties vanuit de Wabo, zodat alle provincies op uniforme wijze gaan handelen.

2.5 Reflectie

Het onderzoek is goed verlopen. In het begin waren enkele problemen doordat de Nbw complexe materie is. Voor de theorie was in eerste instantie te weinig tijd gerekend. Doordat de praktijk strak gepland was en de benodigde informatie eerder verkregen was dan gedacht, kon de theorie worden ingehaald in de tijd die gepland was voor de praktijk. Daarnaast was het tijdschema krap voor dit onderzoek.

Door het afnemen van interviews is veel belangrijke informatie verkregen. Elke provincie is persoonlijk benaderd en de geïnterviewden waren allen erg enthousiast en behulpzaam. Daarnaast is meer informatie verkregen dan van tevoren verwacht was. Er is niet alleen informatie gewonnen op het gebied van Nbw-vergunningverlening en handhaving, maar tevens over de rol en expertise van gemeenten. Het is een verstandige keus geweest om de interviews mondeling te houden, door bij de provincies langs te gaan. Indien vragen onbeantwoord waren en na afloop van het interview nog onduidelijkheden bestonden, kon er contact worden opgenomen met de geïnterviewden. Deze reageerden altijd.

Hoofdstuk 3. Natuurbeschermingsrecht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht geschetst van de historie van het natuurbeschermingsrecht in Nederland. De Nbw heeft vele wijzigingen ondergaan en de belangrijkste zullen worden benoemd. Verder worden de onderwerpen vergunningverlening, het bevoegd gezag tot het verlenen van een vergunning en het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving behandeld. Daarnaast worden een aantal belangrijke, maar onduidelijke artikelen van de Nbw behandeld.

In het kader van de vergunningverlening gaat het in de meeste gevallen om veehouderijen. De veehouderijen hebben veel stikstofdepositie. Doordat de meeste Natura 2000-gebieden verzuringgevoelige gebieden zijn, hebben veehouderijen het meest te maken met de Nbw. De depositie van stikstof is een grote boosdoener voor de verzuringgevoelige gebieden. De stoffen worden opgenomen door het gebied waar de stikstofdepositie plaatsvindt en tast daardoor de habitat aan. Het gevolg hiervan is dat ook het leefgebied van bepaalde dieren wordt aangetast. Dit onderzoek richt zich met name op veehouderijen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat andere bedrijven geen vergunningplicht hebben op grond van de Nbw. Per geval moet gekeken worden of een Nbw-vergunning nodig is. De principes van de Nbw-vergunningverlening, type inrichtingen onder het Activiteitenbesluit, het toezicht en de handhaving op het gebied van de Nbw en de bevoegde gezagen, blijven hetzelfde.

3.2 Totstandkoming natuurbeschermingsrecht

In Nederland wordt, binnen de regelgeving ter bescherming van de natuur, onderscheid gemaakt tussen de bescherming van gebieden en de bescherming van soorten.⁵ Al in het begin van de 20^e eeuw werden door lagere overheden verordeningen tot stand gebracht ter bescherming van de natuur.

Sinds 1967 heeft Nederland een Natuurbeschermingswet. Deze wet heeft het mogelijk gemaakt om gebieden vanwege hun natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis te beschermen.⁶ De Natuurbeschermingswet 1967 is in het jaar 1998 ingrijpend gewijzigd, aangezien de wet van 1967 niet voldeed aan de verplichtingen van de Vrl en Hrl.⁷

De Nbw trad in het jaar 1998, op enkele bepalingen na, nog niet in werking.⁸ Vervolgens werd het duidelijk dat met de Nbw eveneens niet kon worden voldaan aan de Europeesrechtelijke eisen uit de Vrl en Hrl.⁹ Nog voordat de Nbw volledig in werking trad, moest de wet worden gewijzigd. Met de 'Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen'¹⁰, is de Nbw uiteindelijk op 1 oktober 2005 in werking getreden.¹¹ Uit de vele wijzigingen na de inwerkingtreding, is het duidelijk dat de richtlijnen niet goed zijn

⁵ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 13.

⁶ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 13.

⁷ Veerman 2005, p. 7.

⁸ Backes, Gilhuis & Koeman 2006, p. 484.

⁹ Backes, Gilhuis & Koeman 2006, p. 484.

¹⁰ Stb. 2005, 195.

¹¹ Infomil, 'De omzetting in nationale regelgeving', 24 februari 2014, Infomil.nl (zoek op *omzetting habitatrichtlijn*).

geïmplementeerd in nationale wetgeving.

Op 1 februari 2009 is de Nbw opnieuw gewijzigd.¹² Door een uitspraak van het Hof van EG¹³, diende de Nbw te worden gewijzigd. In Nederland werd er namelijk, tot de uitspraak van het Hof van EG, vanuit gegaan dat bestaand gebruik voortgezet kon worden zonder vergunning op grond van de Nbw.¹⁴ Deze wijziging zorgt ervoor dat bestaand gebruik geregeld kan worden in beheerplannen en dat er in dat geval geen vergunning benodigd is.¹⁵ Tevens werd een definitie van het begrip 'Natura 2000-gebied' gegeven.

Op 10 maart 2010 is de Chw in werking getreden. Deze wet zorgde voor een permanente wijziging van een aantal artikelen van de Nbw. De wijzigingen hebben tot doel om de Nbw in de praktijk beter hanteerbaar te maken.¹⁶

Op het moment van schrijven staat een wijziging van de Nbw voor de deur, namelijk de 'Programmatische Aanpak Stikstof'. Deze wijziging is voor dit onderzoek niet van belang en er zal daarom geen aandacht worden besteed aan deze wijziging.

3.2.1 Belangrijke wijziging natuurbeschermingsrecht

Een belangrijke wijziging voor het natuurbeschermingsrecht is gelegen in de nieuwe Wet natuur. In 2012 is door de toenmalige staatssecretaris Bleker het voorstel voor de nieuwe Natuurwet ingediend. Dit voorstel is door de Tweede Kamer controversieel verklaard. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van de VVD & PvdA, is opgenomen dat het wetsvoorstel van Bleker zal worden aangepast via een nota van wijziging. Staatssecretaris Sharon Dijksma heeft begin 2014, de nieuwe Wet natuur ter advisering gelegd bij de Raad van State. De verwachting is dat de Wet natuur in 2014 in werking zal treden. In dit onderzoek zal af en toe vooruitgeblikt worden op de nieuwe wet.

3.3 De Natuurbeschermingswet 1998

De Nbw heeft als doel de natuurwetenschappelijke waarden en het natuurschoon van gebieden te beschermen.¹⁷ Om dit doel te verwezenlijken kent de Nbw als belangrijkste instrumenten de aanwijzing van de natuurgebieden (artikel 10 en 10a van de Nbw), de beheerplannen voor deze gebieden (artikel 17 eerste lid en 19a eerste lid van de Nbw) en de vergunningplicht voor activiteiten die negatief voor de gebieden kunnen zijn (artikel 16 en 19d van de Nbw).¹⁸

3.3.1 Natuurgebieden

In de Nbw is de bescherming van specifieke gebieden geregeld. De Nbw onderscheidt drie gebieden:

¹² Stb. 2009, 18.

¹³ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

¹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 31 038, 3, p. 3 (MvT).

¹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31 038, 3, p. 4-6 (MvT).

¹⁶ Rijksoverheid, 'Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 door de Crisis- en herstelwet', 18 maart 2010, Rijksoverheid.nl (zoek op *wijziging natuurbeschermingsrecht crisis herstel*).

¹⁷ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 32.

¹⁸ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 13 en 32.

- Beschermde Natuurmonumenten;
- Natura 2000-gebieden;
- Wetlands.¹⁹

De minister van EL&I²⁰ kan natuurmonumenten aanwijzen als beschermd natuurmonument op grond van artikel 10 van de Nbw. De minister van EL&I wijst gebieden aan ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen, de zogeheten beschermde Natura 2000-gebieden, op grond van artikel 10a van de Nbw. Wetlands worden beschermd door het internationale Verdrag van Ramsar²¹ en de Wetlands zijn tevens Natura 2000-gebieden waardoor ze ook beschermd worden door de Nbw.²²

Overigens kan een Natura 2000-gebied niet worden aangewezen als een beschermd natuurmonument. Andersom zal een beschermd natuurmonument, die een Natura 2000-gebied overlapt, komen te vervallen. Dit vloeit voort uit het eerste en tweede lid van artikel 15a van de Nbw. In Nederland zijn ruim 160 Natura 2000-gebieden (inclusief de Wetlands) en 63 beschermde natuurmonumenten.²³ De Natura 2000-gebieden komen veel meer voor en zijn in het natuurbeschermingsrecht in de praktijk 'belangrijker' dan de beschermde natuurmonumenten. In dit onderzoek zal dan ook meer aandacht besteed worden aan de rechtsgevolgen in het geval van een Natura 2000-gebied.

3.3.2 Natura 2000-gebieden

Zoals gezegd worden Natura 2000-gebieden aangewezen op grond van artikel 10a van de Nbw. De gebieden worden aangewezen door middel van het aanwijzingsbesluit. Het eerste lid van artikel 10 van de Nbw zegt dat de minister gebieden aanwijst ter uitvoering van richtlijn 2009/147/EG (Vrl) en richtlijn 92/43/EEG (Hrl). Een Natura 2000-gebied wordt dus aangewezen op grond van de Vrl of de Hrl. De Vrl heeft als doel om de in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen door het aanwijzen van SBZ's. De Hrl heeft als doel de biologische diversiteit van natuurlijke habitats in stand te houden door het aanwijzen van SBZ's. De SBZ's worden ook wel samen aangeduid als Natura 2000-gebieden. Omdat de Vrl een ander doel heeft dan de Hrl, kunnen de instandhoudingsdoelstelling van elkaar verschillen. Het is goed om het onderscheid van deze gebieden in het achterhoofd te houden bij de behandeling van de Nbw.

Verder zegt het tweede lid van artikel 10a van de Nbw dat het aanwijzingsbesluit de instandhoudingsdoelstellingen voor het aan te wijzen gebied bevat. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn van wezenlijk belang voor de verlening van een Nbw-vergunning.

¹⁹ HetLNV-loket, 'Natuurbeschermingswet', 21 november 2013, HetInvloket.nl (zoek op *natuurbeschermingswet gebieden*).

²⁰ Het ministerie van EL&I is tegenwoordig het ministerie van EZ. In de wet wordt echter nog gesproken over de minister van EL&I.

²¹ Het Verdrag van Ramsar richt zich op het behoud van watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels.

²² Rijksoverheid, 'Beschermde natuurgebieden', Rijksoverheid.nl (zoek op *beschermde natuurgebieden*). Geraadpleegd op 6 maart 2014.

²³ Voor een overzicht van alle Natura-2000 gebieden en beschermde natuurmonumenten kunt u terecht op de website: www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/.

3.3.3 Rechtsgevolge beschermde natuurgebieden

Aan de beschermde natuurgebieden zijn rechtsgevolgen verbonden. Er zijn twee belangrijke rechtsgevolgen voor de beschermde natuurgebieden, te weten de vaststelling van beheerplannen voor de beschermde natuurgebieden en de vergunningplicht om rond deze gebieden activiteiten te verrichten. Deze rechtsgevolgen worden behandeld in de volgende paragrafen.

3.4 Beheerplannen

Het eerste belangrijke rechtsgevolg van de aanwijzing van beschermde natuurgebieden is dat er beheerplannen worden vastgesteld. In het geval van een beschermd natuurmonument kan een beheerplan worden vastgesteld op grond van artikel 17 van de Nbw. In het geval van een Natura 2000-gebied moet een beheerplan worden vastgesteld op grond van artikel 19a van de Nbw.

3.4.1 Beheerplan beschermde natuurmonumenten

In overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker, kunnen GS voor een beschermd natuurmonument (of een gedeelte daarvan) een beheerplan vaststellen. De zinsnede “in overeenstemming met” insinueert dat onderhandeld kan worden over de inhoud van een beheerplan. Uit Kamerstukken²⁴ blijkt dat een beheerplan pas tot stand komt wanneer overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker is bereikt over de inhoud. Het doel van een beheerplan is het in stand houden van natuurschoon en de natuurwetenschappelijke waarden, herstel of de ontwikkeling van een natuurmonument.²⁵

3.4.2 Beheerplan Natura 2000-gebied

Na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, stellen GS een beheerplan vast voor een aangewezen of een voorlopig aangewezen Natura 2000-gebied. In het beheerplan staat welke natuurwaarden in het Natura 2000-gebied behouden of hersteld moeten worden en welke instandhoudingsmaatregelen daarvoor nodig zijn.²⁶ Verder geeft het beheerplan onder bepaalde voorwaarden aan welke activiteiten mogen plaatsvinden in en buiten het Natura 2000-gebied, zonder dat daar een Nbw-vergunning voor nodig is.

Waar artikel 17 eerste lid van de Nbw niet de verplichting oplegt aan GS om een beheerplan vast te stellen, legt artikel 19a eerste lid van de Nbw deze verplichting wel op aan GS. De verplichting vloeit voort uit artikel 6 eerste lid van de Hrl en artikel 3 tweede lid van de Vrl.²⁷

3.5 De Nbw-vergunning

Het tweede belangrijke rechtsgevolg is dat een vergunningplicht geldt voor het uitvoeren van handelingen die negatief voor de beschermde natuurgebieden kunnen zijn. In het geval van een beschermd natuurmonument, geldt een vergunningplicht op grond van artikel 16 van de Nbw. In het geval van een Natura 2000-gebied, geldt een vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Nbw.

²⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, 3, p.67 (MvT).

²⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 580, 3, p.38 (MvT).

²⁶ Dienst Landelijk Gebied, ‘Natura 2000’, Natura2000beheerplannen.nl/pages/natura-2000.aspx. Geraadpleegd op 12 maart 2014.

²⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 171, 3, p. 34 (MvT).

3.5.1 Nbw-vergunning: beschermde natuurmonumenten

Door de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten is het verboden om zonder een vergunning handelingen in het gebied te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd zijn met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen. Dit volgt uit artikel 16 eerste lid van de Nbw.

De vraag die hieruit voortvloeit is: welke handelingen kunnen schadelijk zijn? Ingevolge artikel 16 tweede lid van de Nbw kunnen als schadelijke handelingen in ieder geval worden aangemerkt, de handelingen die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument aantasten. Bij de toelichting van het besluit tot aanwijzing van het natuurmonument staat veelal wat tot de wezenlijke kenmerken van het natuurmonument behoren en worden een aantal voorbeelden gegeven van handelingen waarvoor een vergunning vereist kan zijn.²⁸

De vergunningplicht geldt voor schadelijke handelingen die *binnen* het natuurgebied worden verricht. Echter vermeldt het aanwijzingsbesluit van een beschermd natuurmonument ook de schadelijke handelingen die *buiten* het beschermd natuurmonument kunnen worden verricht. Dit volgt uit artikel 16 vierde lid van de Nbw. Dit wordt de externe werking genoemd.²⁹ Voor deze handelingen geldt tevens een vergunningplicht. Uit artikel 16 vierde lid van de Nbw vloeit voort dat bij de vermelding van deze handelingen beperkingen kunnen worden gesteld en uitzonderingen worden opgenomen met betrekking tot het tijdvak waarin, de omstandigheden waaronder, de doeleinden waarvoor en met betrekking tot de personen door wie zij worden verricht. Uit het vijfde lid van artikel 16 van de Nbw volgt dat de vergunningplicht niet bestaat voor handelingen die worden verricht overeenkomstig een beheerplan.

3.5.1.1 Bevoegd gezag vergunning ex. artikel 16 van de Nbw

De vergunning wordt in beginsel verleend door GS. In sommige gevallen verleend de minister van EL&I echter de vergunning. Dit volgt uit artikel 16 eerste lid van de Nbw. Uit het zesde lid van dit artikel volgt dat de gevallen waarin de minister de vergunningen verleend, handelingen zijn die bij AMvB (in dit geval: Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998) zijn aangewezen. Indien een beschermd natuurmonument in meerdere provincies ligt en de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft op het beschermd natuurmonument dan beslissen GS van de verschillende provincies, in overeenstemming met elkaar, op de aanvraag. Dit is te vinden in artikel 2 derde lid van de Nbw.

Het 'Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998' geeft aan welk orgaan bevoegd is voor de vergunningverlening. In beginsel zijn GS bevoegd tot het verlenen van de Nbw-vergunning. Er zijn situaties waarin dit, gelet op de aard van de betrokken belangen, niet wenselijk is. Het gaat dan om situaties van nationaal belang waarvoor veelal ook andere vergunningen op rijksniveau benodigd zijn. Dergelijke activiteiten hebben een evenwichtige afweging nodig van alle betrokken belangen en daarom is concentratie van de vergunningverlening op centraal niveau gewenst.³⁰

²⁸ Zie bijlage 4.

²⁹ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 301.

³⁰ Stb. 2005, 437, p.4 (NvT).

3.5.2 Nbw-vergunning: Natura 2000-gebieden

Door de aanwijzing van Natura 2000-gebieden is het verboden om zonder vergunning of in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, in het gebied projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Dit volgt uit artikel 19d eerste lid van de Nbw. Alleen al het feit dat een verslechtering of significant verstorend effect kan plaatsvinden, is voldoende om een vergunningplicht aan te nemen voor een bepaalde activiteit. De borging van het voorzorgsbeginsel³¹ ligt besloten in het feit dat het enkel kunnen hebben van een significant verstorend effect ingevolge artikel 19d eerste lid van de Nbw, al voldoende is om een vergunningplicht aan te nemen voor een bepaalde activiteit.³²

Hoewel de externe werking niet expliciet wordt genoemd in artikel 19d van de Nbw, is de externe werking ook bij dit artikel aan de orde.³³ Projecten of andere handelingen die buiten een Natura 2000-gebied plaatsvinden en die kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten, vallen onder de vergunningplicht van artikel 19d van de Nbw. Dit volgt uit de memorie van antwoord in verband met de wijziging van de Nbw.³⁴ Anders dan bij de beschermde natuurmonumenten, is de externe werking niet beperkt tot bepaalde handelingen maar heeft de externe werking ook betrekking op projecten.³⁵ De reikwijdte van de externe werking hangt af van het concrete geval. Er zal telkens getoetst moeten worden of de activiteit gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied.³⁶

Artikel 19d van de Nbw heeft betrekking op alle activiteiten, onder welke benaming ook, die verslechterende of significant verstorende effecten hebben.³⁷ Het is belangrijk om te weten welke activiteiten worden verstaan onder de begrippen 'projecten' en 'andere handelingen'. Indien een activiteit niet kan worden aangemerkt als een 'project' of 'andere handeling', geldt er immers geen vergunningplicht op grond van artikel 19d van de Nbw.

3.5.2.1 Projecten en andere handelingen

De Nbw maakt onderscheid tussen de begrippen 'projecten' en 'andere handelingen'. Er wordt geen definitie van deze begrippen gegeven in de Nbw, Hrl en Vrl. Uit jurisprudentie wordt duidelijk wat met het begrip 'project' wordt bedoeld.³⁸ Het HvJ³⁹ en de ABRvS hebben zich over dit begrip uitgelaten.

In het Kokkelvisserij-arrest⁴⁰ van het HvJ wordt voor het begrip 'project' aansluiting gezocht bij artikel 1 tweede lid van de Europese Richtlijn 85/337/EEG (MER-richtlijn). In het Stadt Papenburg-arrest⁴¹,

³¹ Voorzorgsbeginsel als bedoeld in artikel 6 Hrl.

³² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 038, 6, p. 13-14 (NV).

³³ Steunpunt Natura 2000 2010, p. 14.

³⁴ *Kamerstukken I* 2008/09, 31 038, D, p. 14 (MvA).

³⁵ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 303.

³⁶ F. Damen, 'Vergunning artikel 19d Natuurbeschermingswet', 16 september 2012, Francadamen.com.

³⁷ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 171, 3, p. 36 (MvT).

³⁸ Zwier 2014.

³⁹ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen veranderd in het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁴⁰ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

⁴¹ HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08, AB 2010/68, m.nt. C.W. Backes (Stadt Papenburg).

eveneens van het HvJ, wordt wederom aansluiting bij artikel 1 tweede lid van de MER-richtlijn gezocht. In de uitspraak Leenderbos⁴² haalt de ABRvS deze twee uitspraken aan en overweegt de ABRvS, dat aansluiting wordt gezocht bij artikel 1 tweede lid van de MER-richtlijn om het begrip ‘project’ uit te leggen.

Onder het begrip ‘project’ wordt, ingevolge artikel 1 tweede lid van de MER-richtlijn, verstaan:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

Uit de uitspraak Leenderbos⁴³ blijkt het volgende:

“De projecten zijn opgesomd in de bijlagen I en II van de MER-richtlijn. Uit artikel 4 eerste en tweede lid van de MER-richtlijn, in samenhang gelezen met Bijlage I, onder 17 en Bijlage II, onder 1 en 1 van de MER-richtlijn, volgt dat het oprichten van een intensieve veehouderij onder de categorie ‘de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken’ als bedoeld in artikel 1 tweede lid van de MER-richtlijn valt.

De oprichting van een intensieve veehouderij is aan te merken als een project in de zin van artikel 6 derde en vierde lid van de Hrl. Verder volgt uit artikel 4 tweede lid van de MER-richtlijn, in samenhang gelezen met bijlage II onder 13 van de MER-richtlijn, dat een wijziging of uitbreiding van een project van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die is of wordt uitgevoerd en die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, een project in de zin van de MER-richtlijn is. Het gevolg hiervan is dat de wijziging of uitbreiding van een bestaande intensieve veehouderij, kan worden aangemerkt als een project in de zin van artikel 3 derde en vierde lid van de Hrl.”

Het begrip ‘project’ dient erg ruim te worden uitgelegd en een bepaalde activiteit wordt snel als een project aangemerkt. Hierdoor komen ‘andere handelingen’ nauwelijks voor.⁴⁴ De wetgever heeft echter met het begrip ‘andere handelingen’ gemeend dat het begrip niet gemist kon worden.⁴⁵

In een notitie van het ministerie van EZ wordt het volgende gezegd over het begrip ‘andere handelingen’: “Over de exacte inhoud van het begrip ‘andere handeling’ bestaat nog weinig jurisprudentie. In de (weinig) uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over *andere handelingen* wordt dit begrip veelal afgezet tegen het begrip ‘project’ in welk kader de Afdeling steeds verwijst naar het feit dat geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of landschap plaatsvindt, zodat geen sprake is van een *project* maar een *andere handeling*.”⁴⁶

Tevens wordt in dezelfde notitie aangegeven dat het bij ‘andere handelingen’, naar het oordeel van de betrokken juristen van de notitie, gaat om ‘feitelijke’ handelingen. Bestaand gebruik wordt in de jurisprudentie aangemerkt als een ‘andere handeling’.⁴⁷ Wat onder ‘bestaand’ gebruik wordt verstaan, zal later in dit onderzoek aan bod komen. Een activiteit wordt dus aangemerkt als ‘andere handeling’, indien sprake is van een feitelijke handeling maar geen fysieke ingreep heeft plaatsgevonden.⁴⁸

Er zijn drie voorbeelden bekend van activiteiten, niet zijnde bestaand gebruik, die zijn aangemerkt als

⁴² ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, *M en R* 2010/41, m.nt. J.M. Verschuuren.

⁴³ ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, *M en R* 2010/41, m.nt. J.M. Verschuuren.

⁴⁴ F. Damen, ‘Vergunning artikel 19d Natuurbeschermingswet’, 16 september 2012, Francadamen.com.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 171, 3, p. 36 (MvT).

⁴⁶ Kooistra e.a. 2013, p. 8.

⁴⁷ ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, *M en R* 2010/41, m.nt. J.M. Verschuuren.

⁴⁸ Kooistra e.a. 2013, p. 8-9.

‘andere handeling’ in jurisprudentie. Het uitvoeren van strandexcursies met een strandbus op het Noordzeestrand van Terschelling, het tijdelijk wederom openstellen van een bestaande, verharde weg voor ontsluitingsverkeer en het houden van een gewijzigd veebestand in bestaande stallen te Winterswijk-Meddo, werden aangemerkt als ‘andere handelingen’ omdat geen fysieke ingreep in natuurlijk milieu of landschap plaatsvond.⁴⁹

Niet elke activiteit die verricht wordt in of buiten een Natura 2000-gebied is vergunningplichtig. De activiteit kan een *verslechterend* effect hebben op de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied of de activiteit kan een *significant verstorend* effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Indien een activiteit geen verslechterend of een significant verstorend effect heeft, dan geldt geen vergunningplicht.

3.5.2.2 Verslechterende effecten

De kans op een verslechterend effect is al genoeg om ervoor te zorgen dat nader onderzoek wordt gedaan naar het verslechterend effect. Er is een onderscheid te maken tussen verslechterende en significant verstorende effecten. De wetgever heeft het in de Memorie van Toelichting ook wel over een kleine aantasting.⁵⁰ Het verbod om zonder vergunning activiteiten te verrichten die een verslechterend effect kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, strekt ter implementatie van artikel 6 lid 2 van de Hrl.

3.5.2.3 Significante effecten

Het verbod om zonder vergunning activiteiten te verrichten die een significant verstorend effect kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, strekt ter implementatie van artikel 6 lid 3 van de Hrl. De vraag is wat significant precies inhoudt?

Het HvJ EG redeneert in het Kokkelvisserij-arrest⁵¹ in r.o. 47 en 48 als volgt:

“Wanneer een dergelijk plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.

Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die dit plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukekenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.”

In de praktijk wordt significantie veelal beoordeeld door te toetsen of het project, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied bemoeilijkt.⁵²

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een gevolg significant is, indien de activiteit de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar dreigt te brengen.

⁴⁹ Zwier 2014.

⁵⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28 171, 3, p. 36 (MvT).

⁵¹ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

⁵² Mendelts & Boerema 2012.

3.5.2.4 Toetsing: voortoets

Nu duidelijk is wat verstaan wordt onder de term ‘activiteiten’ en indien duidelijk is dat sprake kan zijn van een verslechterend of een significant verstorend effect, zal getoetst moeten worden of een vergunning kan worden afgegeven. Artikel 19e lid 1 van de Nbw zegt dat bij het verlenen van een Nbw-vergunning, rekening dient te worden gehouden met de gevolgen van de activiteit voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. De overige leden van het artikel zeggen dat er ook rekening gehouden dient te worden met een beheerplan en de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede regionale en lokale bijzonderheden. Dit artikel staat aan de basis van het afwegingskader van de artikelen 19f, 19g en 19h van de Nbw.⁵³

De eerste toets is de zogenaamde voortoets. In deze toets wordt op een globale wijze gekeken of mogelijke verslechterende of significante versturende effecten kunnen optreden bij het verrichten van de voorgenomen activiteit. Er wordt door de initiatiefnemer allerlei informatie van de te verrichten activiteit verzameld en de informatie wordt aangeboden aan het bevoegd gezag. Tijdens deze voortoets wordt er, op basis van de verkregen informatie, een indicatie gegeven door het bevoegd gezag over de mogelijke verslechterende of significante versturende effecten en zal het bevoegd gezag de vervolgstappen met de initiatiefnemer doorlopen.⁵⁴ Als uit de voortoets blijkt dat verslechterende en significant versturende effecten niet kunnen worden uitgesloten, dient hier nader onderzoek te worden verricht in de vorm van een passende beoordeling.

Voordat de uitkomsten van de voortoets worden besproken moet duidelijk worden gemaakt dat een voortoets geen voortoets is, zodra mitigerende maatregelen worden getroffen.⁵⁵ Er zijn vier uitkomsten mogelijk bij de voortoets:

- De eerste uitkomst is dat geen verslechterende of significant versturende effecten optreden door de te verrichten activiteit.⁵⁶ Er zullen helemaal geen effecten optreden. Het gevolg is dat geen vergunning nodig is voor de te verrichten activiteit.
- De tweede uitkomst is dat er wel effecten optreden door de te verrichten activiteit, maar op voorhand duidelijk is dat deze effecten zeker niet verslechterend of significant versturend zijn. Indien de effecten niet verslechterend of significant versturend zijn, dan zal een vergunning zonder voorwaarden worden verleend.
- De derde uitkomst is dat er nooit kans is op een significant negatief effecten. Er is daarmee geen verplichting om een passende beoordeling te maken.⁵⁷ Dit neemt niet weg dat verslechterende effecten kunnen optreden. Indien verslechterende effecten kunnen optreden is sprake van een vergunningplicht. Het bevoegd gezag dient te toetsen of een vergunning kan worden afgegeven in het geval van een verslechterend effect. De meeste provincies doen een verslechteringsstoets om te kijken wat voor verslechterend effect zal optreden door het verrichten van de activiteit. De verslechteringsstoets wordt door drs. H.E. Woldendorp gekwalificeerd als een soort eenvoudige passende beoordeling.⁵⁸ Verder zegt drs. H.E. Woldendorp dat de verslechteringsstoets als verdienste heeft dat niet te snel vergeten wordt dat er in sommige gevallen, waarin niets aan de hand lijkt, toch een eenvoudige passende beoordeling moet worden verricht.⁵⁹
- De vierde uitkomst is dat niet kan worden uitgesloten dat de activiteit, afzonderlijk of in combinatie

⁵³ Kamerstukken II 2001/02, 28 171, 3, p. 20 (MvT).

⁵⁴ Steunpunt Natura 2000, ‘Naslagwerk Natura 2000’, Natura2000.nl/pages/naslagwerk.aspx, §2.5.1 Voortoets/Oriëntatiefase. Geraadpleegd op 25 maart 2014.

⁵⁵ ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, *M en R* 2014/57, m.nt. M.M. Kaajan.

⁵⁶ ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, *M en R* 2014/57, m.nt. M.M. Kaajan.

⁵⁷ ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, *M en R* 2014/57, m.nt. M.M. Kaajan.

⁵⁸ ABRvS 17 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3406, *BR* 2009/164, m.nt. H.E. Woldendorp.

⁵⁹ ABRvS 17 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3406, *BR* 2009/164, m.nt. H.E. Woldendorp.

met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor het gebied. In dat geval dient voor 'projecten' een passende beoordeling te worden gemaakt waaruit moet blijken of de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied negatief worden aangetast. Dit blijkt uit artikel 19f van de Nbw. Indien sprake is van 'andere handelingen' is een passende beoordeling geen vereiste, maar geldt wel een vergunningplicht. Artikel 19f eerste lid van de Nbw spreekt immers over 'projecten' en 'plannen' en niet over 'andere handelingen'. 'Andere handelingen' dienen te worden beoordeeld aan de hand van artikel 19d juncto artikel 19e van de Nbw.⁶⁰ Het begrip 'plannen' is in dit onderzoek nog niet ter sprake gekomen. Voordat de passende beoordeling wordt behandeld, zal eerst het begrip 'plannen' worden uitgelegd.

3.5.2.5 Plannen

Het begrip 'plannen' wordt niet uitgelegd in de Nbw. Onder plannen wordt verstaan, de plannen die als besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt als plannen.⁶¹ Plannen die verslechterende of significant verstorende effecten hebben zijn vergunningplichtig. Dit volgt uit artikel 19j van de Nbw. De plannen waarbij niet op voorhand kan worden uitgesloten dat deze niet significant zijn, dienen getoetst te worden aan de hand van een passende beoordeling. Een aantal voorbeelden van deze type plannen zijn bestemmingsplannen, waterhuishoudingsplannen, milieubeleidsplannen, structuurplannen en reconstructieplannen.⁶² Deze voorbeelden zijn niet uitputtend. Nu duidelijk is wat onder plannen wordt verstaan, zal het begrip 'passende beoordeling' aan bod komen.

3.5.2.6 Toetsing: passende beoordeling

Artikel 19f van de Nbw zegt dat projecten waarover GS een besluit op een aanvraag voor een vergunning, als bedoeld in artikel 19d eerste lid van de Nbw, nemen en deze projecten niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, de initiatiefnemer een passende beoordeling maakt nog voordat GS een besluit nemen. In de passende beoordeling wordt gekeken wat de gevolgen zijn voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling. Het artikel is een omzetting van artikel 6 derde en vierde lid van de Hrl.⁶³ Een passende beoordeling wordt, zoals in artikel 19f eerste lid van de Nbw beschreven, uitgevoerd voor projecten die *afzonderlijk of in combinatie met* andere projecten of plannen, significante gevolgen kunnen hebben. Desondanks dat het project *zelf* geen significante gevolgen hoeft te hebben, kan toch een passende beoordeling vereist zijn. Dit is het geval indien sprake is van cumulatie met gevolgen van andere projecten of plannen.⁶⁴

Ingevolge artikel 19g eerste lid van de Nbw, kan een Nbw-vergunning alleen worden verleend indien uit de passende beoordeling is gebleken dat met zekerheid gezegd kan worden dat met het project of het project in combinatie met een ander project of plan, de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Hoe kan met zekerheid worden gezegd dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast? Het HvJ EG heeft in het Kokkelvisserij-arrest⁶⁵ aangegeven dat met zekerheid gezegd kan worden dat het gebied niet wordt aangetast, wanneer er wetenschappelijk gezien geen twijfel bestaat dat het gebied niet wordt aangetast.

In de passende beoordeling komt nauwkeurig te staan om wat voor project of project in combinatie

⁶⁰ Zwier 2014.

⁶¹ Veerman 2005, p. 12.

⁶² Veerman 2005, p. 12.

⁶³ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 171, 3, p. 8-9 (MvT).

⁶⁴ ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6467, *M en R* 2008, m.nt. J.M. Verschuuren.

⁶⁵ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, *AB* 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

met een ander project of plan het gaat, waarbij duidelijk wordt aangegeven welke elementen daarvan significante effecten kunnen hebben op de te beschermen waarden van het Natura 2000-gebied.⁶⁶

Er zijn vier uitkomsten mogelijk:

- De eerste uitkomst is dat geen significant versturende effecten en verslechterende effecten zullen optreden door de te verrichten activiteit.⁶⁷ In de voortoets wordt een globale toets gedaan. Als uit die globale toets blijkt dat significante gevolgen kunnen optreden voor het betrokken Natura 2000-gebied, dan wordt een passende beoordeling gemaakt die veel uitgebreider is. Indien uit deze beoordeling blijkt dat er wel effecten zullen optreden maar deze zeker niet verslechterend en significant versturend zijn voor het Natura 2000-gebied, dan is een vergunning niet nodig.
- De tweede uitkomst is dat de significante effecten uitgesloten kunnen worden maar dat uit de passende beoordeling is gebleken dat dit niet het geval is voor verslechterende effecten. Er hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt voor verslechterende effecten, maar uit een passende beoordeling kan wel blijken dat de effecten wellicht verslechterend zijn. Dit komt doordat de voortoets een zeer globale toets is en dat achteraf uit de passende beoordeling blijkt dat de effecten verslechterend zullen zijn. Het gevolg hiervan is dat er een vergunning met voorwaarden wordt afgegeven.
- De derde uitkomst is dat mogelijke significante effecten zullen optreden in het gebied maar dat door het nemen van mitigerende maatregelen, toch een vergunning kan worden verleend. De ABRvS heeft in een uitspraak⁶⁸ bevestigd dat mitigerende maatregelen bij de passende beoordeling mogen worden betrokken.
- De vierde uitkomst is dat geen vergunning kan worden afgegeven omdat niet met zekerheid gezegd kan worden, zelfs niet met het nemen van mitigerende maatregelen, dat met het verrichten van het project of het project in combinatie met een ander project of plan de natuurlijke elementen van het gebied niet worden aangetast.

Als uit de passende beoordeling blijkt dat niet met zekerheid gezegd kan worden dat het project of het project in combinatie met een ander project of plan de natuurlijke elementen van het gebied niet aantasten, dan kan er alleen nog een vergunning worden afgegeven indien aan de ADC-criteria wordt voldaan.⁶⁹ ADC staat voor alternatievenonderzoek, dwingende redenen van groot openbaar belang en compenserende maatregelen.

3.5.2.7 Toetsing: ADC-toets

Bij de alternatievenonderzoek wordt gekeken of er andere alternatieven zijn voor de te verrichten activiteit. Het gaat om alternatieven voor het bereiken van hetzelfde doel/oplossen van het probleem.⁷⁰ Een alternatief kan worden gevonden in het uitvoeren van het project op een andere locatie of dat onderzocht wordt of dezelfde doelstellingen niet op andere wijze gerealiseerd kunnen worden.⁷¹

Bij ontstentenis van alternatieven kan immers nog een vergunning worden verleend. In het geval van gebieden waar geen prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voortkomt, kan slechts

⁶⁶ Boeve, Groothuijs & Uylenburg 2013, p. 303-304.

⁶⁷ ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, *M en R* 2014/57, m.nt. M.M. Kaajan.

⁶⁸ ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.

⁶⁹ Backes, Freriks & Robbe 2009, p.106.

⁷⁰ Steunpunt Natura 2000, 'Naslagwerk Natura 2000', Natura2000.nl/pages/naslagwerk.aspx, §2.5.3 De passende beoordeling en ADC-Toets. Geraadpleegd op 3 april 2014.

⁷¹ Boeve, Groothuijs & Uylenburg 2013, p. 306.

een Nbw-vergunning worden verleend om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Dit blijkt uit artikel 19g tweede lid van de Nbw.

In de gebieden waar wel een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt kan slecht een Nbw-vergunning worden verleend bij ontstentenis van alternatieven, indien er argumenten zijn die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om andere dwingende redenen van groot openbaar belang. Dit advies wordt door de minister van EL&I gevraagd. Dit blijkt uit artikel 19g derde lid en vierde lid van de Nbw. Bij dwingende redenen van groot openbaar belang moet het gaan om grote overheidsactiviteiten en mag het niet gaan om particuliere belangen of belangen van kleine groepen burgers.⁷²

Indien wordt aangenomen dat er geen alternatieven zijn voor de te verrichten activiteit en er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn om de activiteit te verrichten, dienen compenserende maatregelen te worden genomen. In de vergunning die wordt afgegeven wordt aangegeven welke compenserende maatregelen worden getroffen. Ingevolge artikel 19h eerste lid van de Nbw kan hier niet van worden afgeweken. Het mooie van de Nbw is gelegen in het vierde lid van artikel 19h van de Nbw. Het met deze compenserende maatregelen beoogde resultaat, moet zijn bereikt op het tijdstip waarop de significante gevolgen van de te verrichten project of project in combinatie met een ander project of plan zich voordoet. Er wordt niet gewacht met het treffen van de compenserende maatregelen. Zodra de significante gevolgen zich voordoen, zijn de maatregelen al getroffen en moet het beoogde resultaat van de maatregelen zijn bereikt.

Als er geen alternatieven zijn, maar wel dwingende redenen van groot openbaar belang en tevens compenserende maatregelen worden getroffen, dan kan alsnog een Nbw-vergunning worden verleend.

3.5.2.8 Artikel 19kd van de Nbw: Referentiedatum

Bij de passende beoordeling is artikel 19kd van de Nbw nog van belang. Deze bepaling regelt dat de gevolgen van stikstofdepositie door een activiteit, niet worden betrokken bij de vergunningverlening wanneer per saldo geen sprake is van een toename van de uitstoot van stikstof op een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiedatum.⁷³ De voorwaarden voor artikel 19kd eerste lid sub a van de Nbw zijn als volgt:

- de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht, onderscheidenlijk het plan was van toepassing op de referentiedatum;
- de handeling is sedertdien niet of niet in betekenende mate gewijzigd;
- de handeling heeft sedertdien per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaakt.

De voorwaarden van sub b van artikel 19kd eerste lid, verschillen van de voorwaarden van sub a. De voorwaarden van sub b luiden als volgt:

- het gaat hier om een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, onderscheidenlijk een plan dat van toepassing is geworden na de referentiedatum, of nadien in betekenende mate is gewijzigd;

⁷² Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 307.

⁷³ F. Damen, 'Vergunning artikel 19kd Natuurbeschermingswet', 16 september 2012, Francadamen.com.

- het is verzekerd dat de stikstofdepositie, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, als gevolg van de activiteit of dat gebruik of dat plan, per saldo niet is toegenomen.

Kort gezegd gaat het in de gevallen van artikel 19kd eerste lid onder a van de Nbw, om gebruik dat (bijna) niet is gewijzigd. In de gevallen van artikel 19kd eerste lid onder b van de Nbw, gaat het om een activiteit of plan die na de referentiedatum is begonnen of in betekenende mate is gewijzigd.

In artikel 19kd derde lid van de Nbw worden verschillende referentiedatums gehanteerd voor Hrl en Vrl gebieden. Dit artikel werd gewijzigd op 25 april 2013, omdat de ABRvS in haar uitspraak⁷⁴ had geoordeeld dat de referentiedata, in het toen geldende artikel, in strijd was met Europese regelgeving. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de wetgever de referentiedatum gewijzigd. Er wordt beter aangesloten bij de Hrl.⁷⁵

Voor de Hrl gebieden geldt de volgende referentiedatum:

- 7 december 2004, of
- de datum waarop het gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, voor zover die verklaring plaatsvindt na 7 december 2004.

Voor de Vrl gebieden geldt de volgende referentiedatum:

- de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van de Vrl.

De wijziging voor de Vrl gebieden is niet in overeenstemming met de Europeesrechtelijke referentiedatum. De ABRvS heeft namelijk geoordeeld dat voor Vrl gebieden, de referentiedatum van 10 juni 1994 gehanteerd moet worden, ook voor de Vrl gebieden die voor 10 juni 1994 zijn aangewezen. Nu de datum van 10 juni 1994 niet terugkomt in het artikel maar wel in de toelichting⁷⁶, is het niet helemaal in overeenstemming met de jurisprudentie. De toepassing van het artikel zal naar verwachting beperkter zijn dan beoogd is door de wetgever.⁷⁷

Zoals gezegd moet worden gekeken naar de situatie op het moment van de referentiedatum. De ABRvS heeft overwogen dat moet worden uitgegaan van de *vergunde* situatie op de referentiedatum.⁷⁸ Deze vergunde situatie kan worden ontleend aan de vergunning die is afgegeven op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet. Wat nu als een op de referentiedatum geldende vergunning naderhand vervangen is door een andere vergunning voor een activiteit, die meer dan wel minder ammoniakemissie tot gevolg heeft? Van welke situatie moet je dan uitgaan? De ABRvS heeft in een uitspraak⁷⁹ overwogen dat wanneer in deze situatie sprake is van een activiteit die meer ammoniakemissie tot gevolg heeft, de vergunde situatie op de referentiedatum het uitgangspunt is. Indien in deze situatie sprake is van een activiteit die minder ammoniakemissie tot gevolg heeft, is de vergunde situatie met de laagste ammoniakemissie het uitgangspunt omdat dat deel van de vergunning als voortzetting van het project kan worden aangemerkt.⁸⁰ Indien sprake is van een handeling, zoals bedoeld in artikel 19kd eerste lid onder a van de Nbw, hoeft

⁷⁴ ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, *M en R* 2012/13, m.nt. M.M. Kaajan.

⁷⁵ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, *M en R* 2014/25, m.nt. W. Zwier.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 26 (MvT).

⁷⁷ Kaajan 2013.

⁷⁸ ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, *M en R* 2010/41, m.nt. J.M. Verschuuren.

⁷⁹ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, *M en R* 2014/25, m.nt. W. Zwier.

⁸⁰ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, *M en R* 2014/25, m.nt. W. Zwier.

er geen passende beoordeling te worden gemaakt.⁸¹ Dit is niet het geval bij de handeling zoals bedoeld in artikel 19kd eerste lid onder b van de Nbw. Er worden maatregelen genomen om de toename te beperken. Dit wordt gedaan door saldering. Saldering kan op twee manieren: interne en externe saldering. Interne saldering is bijvoorbeeld het toepassen van een ander stalsysteem met luchtwassers. Externe saldering houdt in dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van een project, gecompenseerd wordt door een afname van stikstofdepositie bij andere projecten of handelingen.⁸² De ABRvS heeft in haar uitspraak⁸³ overwogen dat salderen gezien wordt als een vorm van mitigatie. In een andere uitspraak⁸⁴ heeft de ABRvS overwogen dat mitigerende maatregelen pas aan de orde mogen komen in een passende beoordeling. Het gevolg hiervan is dat saldering leidt tot de verplichting om een vergunning aan te vragen, aangezien saldering mitigatie is en mitigatie weer leidt tot een passende beoordeling.⁸⁵

Het artikel werd op verschillende manieren uitgelegd. Het was lange tijd onduidelijk of voor projecten, die voldeden aan de vereisten van artikel 19kd van de Nbw, de vergunningplicht van toepassing was.⁸⁶ De ABRvS heeft over dit vraagstuk geoordeeld dat artikel 19kd van de Nbw niet wegneemt dat er geen vergunningplicht meer is.⁸⁷ De ABRvS verduidelijkt dit nog eens in haar uitspraak van 2 juni 2013.⁸⁸ In diezelfde uitspraak wordt duidelijk gemaakt dat wanneer voldaan wordt aan artikel 19kd van de Nbw, de gevolgen van de stikstofdepositie niet mogen worden betrokken bij de vergunningverlening. In principe moet dan een vergunning worden verleend.

3.5.2.9 Mitigatie en compensatie

Onlangs is een artikel verschenen over de op 27 februari 2014 verschenen conclusie van de Advocaat-Generaal van het HvJ, over twee prejudiciële vragen die de ABRvS aan het HvJ heeft voorgelegd (afgewacht moet worden of het HvJ de conclusie overneemt). De conclusie gaat in op het onderscheid tussen mitigatie en compensatie. Mitigatie strekt ertoe de negatieve gevolgen van een plan of project te voorkomen of aanzienlijk te verminderen en compensatie kan de negatieve gevolgen niet voorkomen of verminderen, maar creëert andere positieve gevolgen om op zijn minst een negatief netto-effect te vermijden.⁸⁹ Vanuit dit punt verder redenerend, zou dit gevolgen kunnen hebben voor de externe saldering. Door externe saldering worden de negatieve gevolgen van een plan of project niet voorkomen, maar de externe saldering zorgt ervoor dat de toename van stikstofdepositie niet toeneemt door emissierechten over te nemen van andere veehouderijen. Externe saldering neigt daardoor meer naar compensatie. Het gevolg is dat meer activiteiten zullen worden gezien als compensatie in plaats van mitigatie. Er zal dan een ADC-toets moeten worden uitgevoerd.

3.5.2.10 Uitzonderingen op de vergunningplicht ex. artikel 19d van de Nbw

Op de vergunningplicht van de Nbw bestaan uitzonderingen. Voor alle projecten of andere handelingen, waaronder bestaand gebruik, alsmede de wijzigingen daarvan, die overeenkomen met het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, geldt geen vergunningplicht. Dit volgt

⁸¹ Wingens 2011.

⁸² ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, *M en R* 2012/13, m.nt. M.M. Kaajan.

⁸³ ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630.

⁸⁴ ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.

⁸⁵ ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, *M en R* 2012/13, m.nt. M.M. Kaajan.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, 3, p. 25 (MvT).

⁸⁷ ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, r.o. 2.6.2, *M en R* 2012/13, m.nt. M.M. Kaajan.

⁸⁸ ABRvS, 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2037, r.o. 2.1.

⁸⁹ Frins 2014.

uit artikel 19d tweede lid van de Nbw. Bestaand gebruik kan opgenomen zijn in een beheerplan en op grond daarvan geldt geen vergunningplicht.⁹⁰ In de 'intentieverklaring beheerplannen Natura 2000'⁹¹, hebben de bevoegde gezagen afgesproken om het bestaand gebruik zo veel mogelijk op te nemen in de beheerplannen.⁹² Een beheerplan is daarmee een groot middel om activiteiten uit te zonderen van een vergunningplicht.

De andere uitzondering op de vergunningplicht is het 'bestaand gebruik'. Dit blijkt uit artikel 19d derde lid van de Nbw. Ingevolge artikel 1 onder m van de Nbw, wordt onder bestaand gebruik verstaan: gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag. De uitzondering geldt niet indien het bestaand gebruik een project is dat significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Dit vloeit voort uit het Kokkelvisserij-arrest⁹³. Een project zonder significante gevolgen kan wel bestaand gebruik zijn. Indien sprake is van een andere handeling met (of zonder) significante gevolgen, dan kan het artikel wederom worden toegepast. De uitzondering op de uitzondering, heeft alleen betrekking op projecten, die significante gevolgen hebben.⁹⁴

Indien sprake is van een andere handeling die significante gevolgen heeft of een project die geen significante gevolgen heeft én deze handeling of project op 31 maart 2010 bekend is of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag, dan is sprake van bestaand gebruik en hoeft de initiatiefnemer geen vergunning te hebben op grond van de Nbw.

3.5.2.11 Bevoegd gezag vergunningverlening ex. artikel 19d van de Nbw

De vergunning wordt in beginsel verleend door GS. In sommige gevallen verleent de minister van EL&I echter de vergunning. De gevallen waarin de minister de vergunningen verleent, zijn handelingen die bij AMvB (in dit geval: Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998) zijn aangewezen. Voorgaande volgt uit artikel 19d van de Nbw. Indien een Natura 2000-gebied in meerdere provincies ligt en de aanvraag voor een vergunning betrekking heeft op dat gebied, dan beslissen GS van de verschillende provincies in overeenstemming met elkaar op de aanvraag. Dit volgt uit artikel 2 vijfde lid van de Nbw.

3.6 Aanhaakplicht Nbw bij Wabo

De Nbw-vergunning kan worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Hoofdstuk IX van de Nbw heeft betrekking op de omgevingsvergunning. Aangezien de omgevingsvergunning nog niet is behandeld, zal de aanhaakplicht in paragraaf 5.4 van dit onderzoek aan bod komen.

3.7 Conclusie

Het principe van de Nbw is eenvoudig: indien significante negatieve effecten niet zijn uit te sluiten dient er een vergunning te worden aangevraagd bij het bevoegd gezag. Het is immers verboden om zonder vergunning, projecten of andere handelingen te verrichten die significant negatieve effecten hebben. Indien dit niet kan worden uitgesloten wordt er een passende beoordeling gemaakt. Uit deze passende beoordeling wordt een oordeel gegeven of de

⁹⁰ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 299.

⁹¹ Zie bijlage 5.

⁹² Steunpunt Natura 2000, 'Naslagwerk Natura 2000', Natura2000.nl/pages/naslagwerk.aspx, §2.3.1 Bestaand gebruik. Geraadpleegd op 10 april 2014.

⁹³ HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

⁹⁴ Zwier 2014.

initiatiefnemer de activiteiten mag verrichten. Doordat de Nbw een (bijna) onmogelijk toetsingskader biedt en begrippen niet uitlegt (significant, projecten, andere handelingen etc.), is de Nbw een erg lastige wet geworden. Het toetsingskader moet niet alleen uit de wet worden gehaald maar tevens uit de jurisprudentie, de Vrl en Hrl. Doordat de wetgever daarnaast de Vrl en Hrl op een aantal punten niet goed heeft geïmplementeerd, heeft de Nbw vele wetswijzigingen moeten ondergaan. Door al deze omstandigheden is het Natuurbeschermingsrecht één grote brei geworden. Voor een jurist is de materie lastig te begrijpen, voor een agrariër is het werkelijk onbegrijpelijk.

Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving

4.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving van de Nbw. Het is niet in alle gevallen duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is voor het toezicht en de handhaving. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven wie bevoegd is voor deze taken indien een Nbw-vergunning is afgegeven. De vraag wie bevoegd is indien sprake is van een VVGB, zal beantwoord worden in paragraaf 5.6.

Doordat het verboden is om zonder Nbw-vergunning activiteiten te verrichten die verslechterende of significant versturende effecten kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, moet toezicht worden gehouden op bedrijven die gevestigd zijn in of rondom een Natura 2000-gebied. Het kan immers voorkomen dat er bedrijven zijn die zonder een Nbw-vergunning activiteiten verrichten, terwijl deze bedrijven wel een Nbw-vergunning nodig hebben. Daarnaast moet ook toezicht worden gehouden op de afgegeven Nbw-vergunning. Het kan gebeuren dat het bedrijf de voorwaarden van de Nbw-vergunning niet naleeft. Omwille van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied dient toezicht te worden gehouden en zelfs te worden gehandhaafd op bedrijven indien dit noodzakelijk is.

4.1.1 Belast met toezicht

Hoofdstuk X van de Nbw gaat over toezicht. Artikel 49 van de Nbw geeft aan wie belast zijn met het toezicht op de naleving van de Nbw: de ambtenaren die door de minister van EL&I zijn aangewezen en de ambtenaren die door GS zijn aangewezen. Tevens zijn de ambtenaren die zijn aangewezen door de minister van Veiligheid en Justitie, belast met de opsporing van strafbaar gestelde feiten van de Nbw. Verder is hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing op de handhaving.

4.1.2 Maatregelen handhaving

Indien handhavend opgetreden dient te worden staan een aantal middelen ter beschikking van de handhaver. Zo is het mogelijk om de verleende Nbw-vergunning in te trekken indien niet wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden of beperkingen in een vergunning. Er kan bestuursdwang worden toegepast. Daarnaast kan sprake zijn van economische delicten op grond van de Wed.

4.1.2.1 Intrekking van een vergunning

Aan een Nbw-vergunning kunnen voorschriften worden verbonden en een Nbw-vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Indien de vergunninghouder in strijd met deze voorschriften en/of beperkingen handelt, kan de Nbw-vergunning worden ingetrokken of gewijzigd. Dit volgt uit het derde lid sub a van artikel 43 van de Nbw. Dit lid meldt tevens de overige gevallen wanneer een vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd. Zo kunnen de gegevens op grond waarvan de vergunning verleend is, onjuist of onvolledig zijn. Als de juiste gegevens bekend waren zou een andere beslissing zijn genomen. Ook kan de vergunning in strijd met de wettelijke voorschriften zijn verleend. Verder kan het zijn dat de omstandigheden sinds het moment dat de vergunning is verleend, zodanig gewijzigd zijn dat de vergunning niet zonder beperkingen of voorwaarden of slechts onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op

het moment van vergunnen zouden hebben bestaan.⁹⁵ In al deze gevallen *kan* een vergunning worden ingetrokken of gewijzigd.

4.1.2.2 Bestuursdwang

De minister van EL&I is bevoegd een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de Nbw. De minister kan de last onder bestuursdwang alleen opleggen ter zake van projecten en andere handelingen waarvoor hij bevoegd is de vergunning te verlenen alsmede ter zake van de verplichtingen en instructies die hij bevoegd is op te leggen, onderscheidenlijk te geven. Dit volgt uit het eerste lid van artikel 57 van de Nbw. Naast de minister zijn de GS ook bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen. Dit volgt niet uit de Nbw maar uit artikel 122 van de Prw.⁹⁶ Doordat de GS bevoegd zijn tot het verlenen van een Nbw-vergunning, zijn zij ook bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Het tweede lid van artikel 122 van de Prw zegt immers dat de GS bevoegd zijn tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien de last dient tot handhaving van regels welke het provinciebestuur uitoefent. De GS kunnen in plaats van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom opleggen. Dit volgt uit artikel 5:32 van de Awb.

4.1.2.3 Wet op de economische delicten

Er kan sprake zijn van economische delicten bij een overtreding van de Nbw. In artikel 1a onder 2 van de Wed is te vinden bij welke overtredingen van artikelen van de Nbw, sprake is van een economisch delict. Dat is het geval bij overtreding van de volgende artikelen van de Nbw: 16, 17, vierde lid, 19c, vierde lid, 19d, eerste lid, 19ke, vijfde lid, 19ia, eerste lid, in samenhang met 16, 19ia, derde lid, in samenhang met 19c, vierde lid, en 19kc, eerste lid, 19l, eerste lid, 20, derde lid, 21, tweede lid, 22, tweede lid, 46d, 47d, en 66. Artikel 2 van de Wed gaat zelfs nog iets verder, dit artikel zegt dat de economische delicten van de Nbw, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, misdrijven zijn. In Titel II van de Wed, staan de straffen en maatregelen tegen de overtredingen en misdrijven. Dit varieert van een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren tot aan een geldboete van de vierde categorie.

4.1.3 Nieuwe Wet natuur

In de nieuwe Wet natuur zal de grondslag voor handhaving een stuk duidelijker zijn. Waar nu de bevoegdheid tot handhaving van de provincie voortvloeit uit de Prw, zal in de nieuwe Wet natuur de grondslag tot handhaving voortvloeien uit artikel 7.2. Dit artikel geeft aan dat de GS bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Het artikel over de bevoegdheid tot toezicht blijft hetzelfde als onder de Nbw.

4.2 Conclusie

Dit onderzoek is gericht op de vraag wie het bevoegd gezag is voor het toezicht en de handhaving van de Nbw-vergunning en de aanhaking bij de Wabo. Uit het voorgaande blijkt dat de provincie het bevoegd gezag is voor het toezicht en de handhaving van de Nbw in het geval dat een Nbw-vergunning is verleend. De GS wijzen ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Nbw. De provincie is daarmee het bevoegd gezag voor het houden van toezicht. Daarnaast is de provincie op grond van artikel 122 van de Prw bevoegd tot handhaving. Er kan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden opgelegd. Verder kan de vergunning

⁹⁵ Veerman 2005, p. 47-48.

⁹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, 3, p. 51 (MvT).

worden ingetrokken door de provincie. In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is indien de Nbw-vergunning aanhaakt bij de Wabo.

Hoofdstuk 5. Aanhaken bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

5.1 Inleiding

Een Nbw-vergunning kan worden aangehaakt bij de Wabo en daarmee geïntegreerd worden in een omgevingsvergunning. Het begrip 'inrichting' speelt hierbij een belangrijke rol. In dit hoofdstuk wordt de omgevingsvergunning besproken en in welke gevallen een omgevingsvergunning verplicht is, welke type inrichtingen bestaan en er zal een overzicht geschetst worden van de bevoegde gezagen om een Nbw-vergunning te verlenen in de verschillende situaties vanuit de Wabo. Hiermee zal duidelijk(er) worden wie er bevoegd is om in de verschillende situaties toezicht te houden en te handhaven.

5.2 De Wabo & Omgevingsvergunning

Het vergunningstelsel voor de omgevingsvergunning is neergelegd in de Wabo.⁹⁷ Een belangrijke uitvoeringsregeling van de Wabo is het Bor.⁹⁸ Het Bor regelt o.a. de aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige activiteiten en het bevoegd gezag.

Centraal in de Wabo staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. De Wabo heeft een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning geïntegreerd. Het gevolg hiervan is dat de omgevingsvergunning o.a. leidt tot één aanvraagformulier en één bevoegd gezag.⁹⁹ De omgevingsvergunning kan veel aspecten van een project reguleren.¹⁰⁰ Een project kan uit meerdere activiteiten bestaan maar dat hoeft niet.¹⁰¹ Indien een project uit meerdere activiteiten bestaat die gereguleerd worden in de Wabo, dan kan één omgevingsvergunning worden aangevraagd. Het komt ook voor dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor een project bestaande uit één activiteit. Bijvoorbeeld als een bewoner een boom naast het huis wil kappen omdat hij last heeft van het blad.

De omgevingsvergunning bevat de regeling voor een vergunning voor projecten die plaatsgebonden zijn en van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.¹⁰² Onder fysieke leefomgeving wordt onder andere verstaan de fysieke waarden in de leefomgeving zoals milieu, natuur, landschappelijke en cultuurhistorische waarden.¹⁰³

De Wabo regelt in welke gevallen een omgevingsvergunning nodig is voor het uitvoeren van projecten, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit aangewezen activiteiten.¹⁰⁴ Uit artikel 2.1 eerste lid van de Wabo blijkt in welke gevallen een omgevingsvergunning vereist is. Dit artikel zegt immers dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat project geheel of gedeeltelijk bestaat uit de gevallen onder sub a t/m i van het artikel. Ook

⁹⁷ Infomil, 'Omgevingsvergunning/Wabo', Infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning.

Geraadpleegd op 25 april 2014.

⁹⁸ Stcr. 2010, 5162.

⁹⁹ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3, p.3 (MvT).

¹⁰⁰ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 157.

¹⁰¹ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3, p. 14 (MvT).

¹⁰² *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3, p. 14 (MvT).

¹⁰³ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, 3, p. 15 (MvT).

¹⁰⁴ Van den Broek 2013.

een aantal provinciale en gemeentelijke vergunningen en ontheffingen, genoemd in artikel 2.2 eerste lid van de Wabo, zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

Wat hieruit opgemaakt kan worden is dat veel vergunningen in de omgevingsvergunning zijn geïntegreerd. Er zijn ook vergunningen die niet zijn geïntegreerd maar wel kunnen worden aangehaakt bij de omgevingsvergunning zoals de Nbw-vergunning of een vergunning op grond van de Flora- en faunawet.¹⁰⁵ Het kan ook voorkomen dat voor een bepaald project geen omgevingsvergunning vereist is, maar dat er wel een andere vergunning nodig is op grond van een bijzondere wet zoals bij de Nbw-vergunning en een vergunning op grond van de Flora- en faunawet. De Wabo geeft in artikel 2.1 aan in welke gevallen een omgevingsvergunning vereist is. In paragraaf 2.2 van het Bor, zijn gevallen aangewezen wanneer *geen* omgevingsvergunning vereist is.

Op de website www.omgevingsloket.nl kan gemakkelijk een vergunningcheck worden gedaan. Bij het doen van deze vergunningcheck moeten vragen worden beantwoord. Aan de hand van de beantwoording van de vragen, wordt gekeken of een omgevingsvergunning benodigd is.

5.3 Type inrichtingen

In de praktijk draait het bij de Nbw-vergunningverlening in 9 van de 10 gevallen om een veehouderij. Een type inrichting die op grond van de Nbw verplicht is een Nbw-vergunning te hebben voor het verrichten van de activiteiten, zal daarom vaak een veehouderij zijn. Er zijn uiteraard ook andere bedrijven mogelijk zoals een kolencentrale (denk aan de RWE-centrale in de Eemshaven). De systematiek van het Activiteitenbesluit blijft hetzelfde, waardoor het onderzoek eveneens relevant is voor de overige bedrijven die wellicht een Nbw-vergunning nodig hebben.

5.3.1 Definitie “inrichting”

Het begrip ‘inrichting’ is geregeld in artikel 1.1 lid 1 van de Wm. Onder inrichting wordt het volgende verstaan: “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”. In deze definitie komen veel termen naar voren. Uit jurisprudentie blijkt dat sprake is van een inrichting als de activiteit:

- gedurende een zekere periode pleegt te worden verricht. Het moet gaan om een langere periode achtereen of met een zekere regelmaat;
- binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. De activiteit moet op dezelfde locatie worden verricht. Het is voldoende dat de activiteit fysiek kan worden begrenst;
- bedrijfsmatig of in een bepaalde omvang wordt verricht. Het gaat hier om de opbrengst van de activiteit. Wordt er veel reclame gemaakt of wordt de activiteit alleen verricht voor vrienden en familie;
- een bedrijvigheid is. Bedrijvigheid moet ruim worden uitgelegd. Het is al voldoende als de persoon er iets mee verdient.¹⁰⁶

Daarnaast blijkt uit het vierde lid van artikel 1.1 van de Wm in combinatie met het derde lid van artikel 1.1 van de Wm, dat onder inrichting wordt verstaan een inrichting die behoort tot de categorie die bij AMvB wordt aangewezen. Deze inrichtingen kunnen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken.¹⁰⁷ Het Bor is de AMvB waarin de categorieën van inrichtingen worden

¹⁰⁵ Infomil, ‘Verklaring van geen bedenkingen’, 10 december 2013, Infomil.nl (zoek op *overzicht VVGB vereist*).

¹⁰⁶ Boeve, Groothuijse & Uyenburg 2013, p. 190.

¹⁰⁷ Van ‘t Lam 2012.

aangewezen. Artikel 2.1 eerste lid van het Bor zegt het volgende: als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1 derde lid van de Wet milieubeheer, worden aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I, onderdeel B en C. Een bedrijf is dus pas een inrichting als wordt voldaan aan de definitie van artikel 1.1 van de Wm en als het bedrijf tevens onder een categorie inrichting van het Bor valt.

Indien een bedrijf onder een categorie in het Activiteitenbesluit is aangewezen als inrichting, valt deze inrichting onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit.¹⁰⁸ Sinds 1 januari 2013, vallen alle agrarische bedrijven onder het Activiteitenbesluit.¹⁰⁹

Het kan ook zijn dat een inrichting niet onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit valt, omdat de inrichting als vergunningplichtig is aangewezen in het Bor, zie artikel 2.1 tweede lid van het Bor. Het hangt af van welke type inrichting het bedrijf is. Het Activiteitenbesluit maakt in artikel 1.2, namelijk een onderscheid in de inrichtingen. Het artikel onderscheidt de type A-, B- en C-inrichting.

5.3.2 Type A-inrichting

A-inrichting zijn inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder e van de Wabo (omgevingsvergunning onderdeel milieu). Verder moet de inrichting voldoen aan criteria die in artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Doordat voor een A-inrichting geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu is vereist, hebben deze inrichtingen dan ook een geringe milieubelasting. Voorbeelden van A-inrichtingen zijn kantoren en basisscholen.¹¹⁰ Het Activiteitenbesluit is van toepassing op deze inrichtingen maar er is geen meldingsplicht. Dit blijkt uit artikel 1.9b van het Activiteitenbesluit. Daarin wordt aangegeven dat afdeling 1.2, die over de melding gaat, van toepassing is op een B- en C-inrichting. De type A-inrichting is voor dit onderzoek niet van belang omdat een type A-inrichting geen negatieve effecten zal hebben op een Natura 2000-gebied.

5.3.3 Type B-inrichting

B-inrichtingen zijn inrichtingen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder e van de Wabo en die tevens geen type A-inrichting zijn. Het kan echter voorkomen dat voor een type B-inrichting een OBM nodig is. Een OBM is een soort van mini-omgevingsvergunning. Mocht een OBM nodig zijn, dan is dit alsnog een omgevingsvergunning indien de OBM wordt afgegeven. Een veehouderij kan een type B-inrichting zijn. Dit hangt af van het vee bestand. Indien geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu is benodigd voor een type B-inrichting, neemt dit niet weg dat wel een omgevingsvergunning benodigd is voor bijvoorbeeld het onderdeel bouwen. Een B-inrichting valt onder het Activiteitenbesluit en heeft een meldingsplicht.¹¹¹ Daarnaast kan het uiteraard wel voorkomen dat een B-inrichting een andere omgevingsvergunning nodig heeft voor bijvoorbeeld bouwen. Voordat de type C-inrichting wordt uitgelegd, zal eerst de OBM in het kort aan bod komen.

¹⁰⁸ A. Collignon, 'Wanneer is een evenement een inrichting?', 12 november 2013, Stibbeblog.nl.

¹⁰⁹ Infomil, 'Activiteiten en agrarische bedrijven', 12 mei 2014, Infomil.nl (zoek op *activiteitenbesluit agrarische bedrijven*).

¹¹⁰ Jongbloed 2013.

¹¹¹ Jongbloed 2013.

5.3.4 Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

In sommige gevallen heeft een type B-inrichting wel een OBM nodig. Daarnaast dient de B-inrichting ook nog een melding te doen bij het bevoegd gezag. De website www.infomil.nl omschrijft de OBM als een “toestemming vooraf”. Voordat een bedrijf activiteiten gaat verrichten, heeft de ondernemer voor bepaalde activiteiten toestemming nodig van het bevoegd gezag voor de ondernemer kan starten met deze activiteiten.¹¹² De OBM volgt uit artikel 2.1 eerste lid onder i van de Wabo. Op grond van dit artikel is het verboden om een andere activiteit te verrichten die behoort tot een bij AMvB aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. De bijbehorende AMvB is het Bor. In artikel 2.2a van het Bor worden de activiteiten genoemd die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Voor veehouderijen is het vierde lid van artikel 2.1 van de Wabo van belang. Er moet een OBM worden aangevraagd indien een veehouderij bezit over ten minste 500 en ten hoogste 1200 vleesrunderen, ten minste 3000 stuks pluimvee, ten minste 900 varkens en voor gemengde bedrijven ten minste 1500 stuks pluimvee, 500 gespeende biggen of 500 landbouwhuisdieren anders dan pluimvee en gespeende biggen. Als de drempelwaarden worden overschreden kan niet met zekerheid worden gesteld dat de oprichting of uitbreiding niet in betekenende mate bijdraagt aan de fijn stof in de lucht en dat deze geen overschrijding van de grenswaarden veroorzaakt. Indien vast komt te staan dat de oprichting of uitbreiding in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie fijn stof in de lucht, wordt de inrichting vergunningplichtig.¹¹³

5.3.5 Type C-inrichting

C-inrichtingen zijn inrichtingen die tot de categorie inrichtingen behoren die op grond van artikel 1.1 derde lid van de Wabo is aangewezen. Deze inrichtingen zijn vergunningplichtig en zijn opgenomen in bijlage I onderdeel B en C van het Bor.¹¹⁴ Dit blijkt uit artikel 2.1 tweede lid van het Bor. Deze inrichtingen hebben een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu nodig.

Dit is de vergunningplicht van artikel 2.1 eerste lid sub e van de Wabo. Dit lid ziet op inrichtingen. In de Wabo wordt, ingevolge artikel 1.1 lid 1, onder inrichting verstaan een inrichting behorende tot een categorie die is aangewezen krachtens het derde lid. Het derde lid van het artikel zegt dat bij of krachtens AMvB, categorieën inrichtingen worden aangewezen als bedoeld in artikel 1.1 vierde lid van de Wm, waarvan het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben, moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing, gezien de aard en de omvang van de nadelige gevolgen die de inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken. Er wordt teruggegrepen naar de Wm voor de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van de Wabo.¹¹⁵ Omdat bij een type C-inrichting, wel een omgevingsvergunning nodig is voor het onderdeel milieu, zijn dit logischerwijze milieubelastende bedrijven.

Een C-inrichting moet in sommige gevallen, naast de omgevingsvergunningplicht, een melding doen. Artikel 1.9b sub b van het Activiteitenbesluit zegt immers dat de afdeling over de melding, van toepassing is op een C-inrichting die activiteiten gaat uitvoeren waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Een C-inrichting kan soms volstaan met het doen van een melding, als sprake is van een verandering en voor zover die verandering betrekking heeft op een activiteit die geen deel uitmaakt van een IPPC-installatie. Op die activiteit moet tevens hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dit volgt uit artikel 2.4 tweede lid van het Bor. In het geval van het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven, is altijd een vergunning nodig. Het houden van landbouwhuisdieren is immers uitgezonderd van de mogelijkheid om te volstaan met

¹¹² Infomil, ‘Activiteitenbesluit: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)’, Infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/omgevingsvergunning. Geraadpleegd op 15 april 2014.

¹¹³ Jongbloed 2013.

¹¹⁴ Jongbloed 2013.

¹¹⁵ Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013, p. 200.

een melding . Dit volgt uit artikel 2.4 tweede lid sub a van de Wabo.

5.3.6 Veehouderij type B- of C-inrichting

Een veehouderij voldoet aan de definitie van een inrichting in de zin van de Wm. Daarnaast moet gekeken worden of een categorie uit bijlage 1 van het Bor van toepassing is. In het geval van een veehouderij, is categorie 8 van onderdeel C uit bijlage 1 van het Bor van toepassing. Onder categorie 8.1 sub a is een veehouderij opgenomen als een inrichting voor het kweken, fokken, mesten, houden, verhandelen, verladen of wegen van dieren.¹¹⁶ Onder categorie 8.3 worden categorieën inrichtingen aangewezen, die vergunningplichtig zijn. De inrichtingen verschillen van het houden van meer dan 1.200 vleesrunderen tot aan het slachten van meer dan 10.000 kilogram levend gewicht aan dieren per week.

Indien een veehouderij meer dan het genoemde aantal dieren in categorie 8.3 houdt, is de veehouderij een type C-inrichting. De veehouderij heeft dan een omgevingsvergunningplicht voor het onderdeel milieu (artikel 2.1 eerste lid sub e van de Wabo). Indien de veehouderij onder het genoemde aantal komt, dan is sprake van een B-inrichting en heeft de veehouderij een meldingsplicht op grond van artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit.¹¹⁷ Naast de standaardgegevens dient de veehouderij aanvullende gegevens te verstrekken op grond van artikel 1.18 en 1.19 van het Activiteitenbesluit.

De type inrichtingen heb ik, voor de overzichtelijkheid, weergegeven in een tabel.

Type inrichting	Activiteitenbesluit of vergunningplicht
B-inrichting	Een B-inrichting heeft wel een meldingsplicht maar geen omgevingsvergunningplicht voor het onderdeel milieu (kan wel voor andere onderdelen vergunningplichtig zijn). Voor bepaalde activiteiten moet een OBM worden aangevraagd. Als een OBM geaccepteerd wordt, is dit een omgevingsvergunning.
C-inrichting	Een C-inrichting heeft een omgevingsvergunningplicht voor het onderdeel milieu. Daarnaast moet een C-inrichting in sommige gevallen een melding doen.

Het kan een hele opgave zijn om erachter te komen in welke gevallen een bedrijf een A-, B- of C-inrichting is, wanneer een bedrijf moet melden, wanneer een omgevingsvergunningplicht geldt en in welke gevallen een OBM nodig is. Het AIM is een systeem om erachter te komen onder welke type inrichting een bedrijf valt en of het bedrijf een melding moet doen, een omgevingsvergunningplicht heeft en/of een OBM nodig heeft.¹¹⁸ Het AIM is toegankelijk voor een ieder via de website <http://aim.vrom.nl>.

¹¹⁶ Jongbloed 2013.

¹¹⁷ Jongbloed 2013.

¹¹⁸ Infomil, 'Activiteitenbesluit Internet Module (AIM),

Infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit-2. Geraadpleegd op 23 april 2014.

5.4 Aanhaakplicht

In deze paragraaf zal de aanhaking van de Nbw-vergunning bij de omgevingsvergunning centraal staan.

5.4.1 Aanhaken

Indien voor een bepaalde handeling een omgevingsvergunning vereist is en deze handelingen tevens zijn aan te merken als projecten of andere handelingen waarvoor een Nbw-vergunning nodig is, dient de aanvrager van de omgevingsvergunning er zorg voor te dragen dat de aanvraag tevens betrekking heeft op handelingen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en die tevens zijn aan te merken als projecten of andere handelingen waarvoor het verbod geldt, bedoeld in artikel 19d eerste lid van de Nbw. Met andere woorden, indien een omgevingsvergunning nodig is voor handelingen en voor dezelfde handelingen tevens een Nbw-vergunning nodig is, dan wordt de Nbw-vergunning aangehaakt bij de Wabo. Dit volgt voor Natura 2000-gebieden uit artikel 47 juncto artikel 47a van de Nbw. Uit het tweede lid van artikel 47 van de Nbw, blijkt dat dit niet van toepassing is op projecten of andere handelingen die zijn toegestaan krachtens een vergunning als bedoeld in artikel 19d lid 1 van de Nbw of waarvoor een zodanige vergunning is verleend. Dit betekent dat geen aanhaakplicht geldt, wanneer reeds een Nbw-vergunning is verleend.¹¹⁹ Dit geeft de aanvrager twee opties. De aanvrager kan eerst een Nbw-vergunning aanvragen en daarna de omgevingsvergunning. Er is dan sprake van twee vergunningen en twee procedures. De aanvrager kan ook kiezen om eerst een omgevingsvergunning aan te vragen en dan de Nbw-vergunning zodat de aanvrager de Nbw-vergunning kan aanhaken bij de Wabo.¹²⁰ Dit geldt ook voor beschermde natuurmonumenten op grond van artikel 46 juncto artikel 46a van de Nbw.

5.4.2 Aanhaken bij type inrichtingen

Zoals gezegd kan aanhaking alleen plaatsvinden als een omgevingsvergunning nodig is voor een bedrijf.

In het geval van een type B- inrichting, kan alleen worden aangehaakt als de B-inrichting een omgevingsvergunning nodig heeft. Voor deze inrichtingen geldt geen omgevingsvergunningplicht voor het onderdeel milieu. Indien een B-inrichting een omgevingsvergunning nodig heeft voor een ander onderdeel (zoals voor bouwen op grond van artikel 2.1 eerste lid sub a van de Wabo) kan de Nbw-vergunning wel aanhaken. In sommige gevallen heeft een B-inrichting een OBM nodig. Indien een OBM wordt afgegeven aan het bedrijf, dan kan de Nbw-vergunning wel worden aangehaakt.

In het geval van een C-inrichting geldt wel een omgevingsvergunningplicht voor het onderdeel milieu. De Nbw-vergunning kan daarmee aanhaken bij een C-inrichting.

Een Nbw-vergunning kan niet aanhaken bij een melding, maar alleen bij een omgevingsvergunning. In elke situatie moet goed gekeken worden of er sprake is van een melding, OBM en/of een omgevingsvergunning. Indien er sprake is van een omgevingsvergunning en/of OBM, dan kan de Nbw-vergunning worden aangehaakt voor zover de omgevingsvergunning als eerst is aangevraagd.

¹¹⁹ Van den Broek & Dresden 2010, p. 46.

¹²⁰ F. Damen, 'Aanhaakplicht Natuurbeschermingswet', 22 februari 2014, Francadamen.com.

5.4.3 Verklaring van geen bedenkingen

Indien de mogelijkheid zich voordoet om de Nbw-vergunning aan te haken bij de omgevingsvergunning en daadwerkelijk wordt gekozen voor de aanhaking, dan is een VVGB van de GS van de bevoegde provincie nodig. Dit volgt uit artikel 47b van de Nbw voor Natura 2000-gebieden. Artikel 47b van de Nbw zegt hier namelijk over dat een omgevingsvergunning niet wordt verleend dan nadat het bestuursorgaan, dat ten aanzien van de betrokken handelingen bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een Nbw-vergunning, heeft verklaard dat het tegen het verlenen van die vergunning geen bedenkingen heeft als bedoeld in artikel 2.27 eerste lid van de Wabo. Dit is uiteraard niet het geval indien de GS zelf verantwoordelijk zijn om op de aanvraag van een omgevingsvergunning te beslissen.¹²¹ De gedachte achter het feit dat een VVGB dient te worden afgegeven is gelegen in het feit dat de wetgever zich heeft gerealiseerd dat het in bepaalde gevallen, mede door de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissing omtrent een specifiek aspect aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten.¹²² Voor beschermde natuurmonumenten geldt hetzelfde maar dan op grond van artikel 46b van de Nbw.

Wanneer de gemeente bevoegd is over de omgevingsvergunning te beslissen, heeft de gemeente een VVGB nodig om de Nbw-vergunning aan te haken bij de Wabo. Indien de GS van de betrokken provincie een VVGB afgeeft, is de toestemming die anders op grond van de Nbw vereist zou zijn, als het ware geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is het bevoegd gezag voor het geheel. Ingevolge artikel 2.27 derde lid van de Wabo, dient het bestuursorgaan dat de VVGB afgeeft, de voorschriften aan te geven die aan de omgevingsvergunning worden verbonden. De gemeente moet de VVGB als geheel overnemen.¹²³

De regels voor een VVGB zijn te vinden in artikel 2.27 van de Wabo en worden verder uitgewerkt in paragraaf 6.2 van het Bor. De gronden tot weigering van de VVGB staan opgesomd in artikel 6.5 tot en met 6.10 van het Bor.¹²⁴ Uit artikel 2.27 derde lid van de Wabo blijkt dat een verklaring slechts kan worden gegeven in het belang dat in de betrokken wet is aangegeven. Het toetsingskader van de Nbw is daarmee van toepassing.¹²⁵

5.5 Overgangsrecht Activiteitenbesluit

Per 1 januari 2013 is het besluit van 14 september 2012, tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), in werking getreden.¹²⁶ Voor deze inwerkingtreding hadden de meeste veehouderijen een milieuvergunning nodig op grond van de 8.40 AMvB's. Veel veehouderijen die, na de wijziging, onder het Activiteitenbesluit vielen hadden geen milieuvergunning meer nodig. Sommige veehouderijen hadden een milieuvergunning en daar was een Nbw-vergunning bij aangehaakt door middel van de VVGB. In het Activiteitenbesluit zijn overgangsbepalingen opgenomen voor inrichtingen die een vergunning hadden. Voor de VVGB van de natuurbescherming zijn geen overgangsbepalingen opgenomen. Het is onduidelijk wat met de VVGB is gebeurd nu de wet geen oplossing biedt.

¹²¹ Van den Broek & Dresden 2010, p. 46.

¹²² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 27 (MvT).

¹²³ Van den Broek & Dresden 2010, p. 47.

¹²⁴ Aerts & Roelands-Fransen 2011.

¹²⁵ Van den Broek & Dresden 2010, p. 47.

¹²⁶ *Stb.* 2012, 643.

5.5.1 Overgangsrecht vergunning

Voor veehouderijen geldt dat in een aantal gevallen de omgevingsvergunningen van rechtswege vervallen, indien de omgevingsvergunning voor die activiteit die voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is verleend op grond van artikel 2.1 eerste lid onder e van de Wabo en de omgevingsvergunning van kracht en onherroepelijk was.¹²⁷ De vergunningvoorschriften blijven gedurende drie jaar na het vervallen van de vergunning aangemerkt als maatwerkvoorschriften, mits de voorschriften van die vergunning vallen binnen de bevoegdheid van het bevoegd gezag. Dit volgt uit artikel 6.1 eerste lid van het Activiteitenbesluit. Met een maatwerkvoorschrift wordt bedoeld een beschikking waarbij het bevoegde gezag aanvullende eisen stelt. Dit volgt uit artikel 1.1 eerste lid van het Activiteitenbesluit.

Voor veehouderijen waar een omgevingsvergunning was verleend en na de wijziging van het Activiteitenbesluit een OBM vereist is, wordt voorzien in speciaal overgangsrecht. Indien een veehouderij reeds een omgevingsvergunning was verleend die van kracht en onherroepelijk was onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit, wordt de omgevingsvergunning gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor die activiteit op grond van artikel 2.1 eerste lid onder i van de Wabo, oftewel een OBM. Dit volgt uit artikel X van het wijzigingsbesluit van 14 september 2012.¹²⁸ De voorschriften die aan de vergunning waren gesteld, blijven op grond van artikel 6.1 eerste lid van het Activiteitenbesluit, drie jaar aan de OBM verbonden als maatwerkvoorschrift.¹²⁹

Indien voor de inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit nog niet onherroepelijk is beslist op de vergunning voor de veehouderij, blijft op de aanvraag het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de wijziging. Wanneer de vergunning vervolgens wordt verleend, wordt deze gelijkgesteld met een OBM. De voorschriften blijven ook hier drie jaar als maatwerkvoorschrift verbonden aan de OBM.¹³⁰

Voor een vergunning die reeds verleend is maar nog niet onherroepelijk is, geldt dat deze van rechtswege vervalt wanneer voor de activiteit op grond van het activiteitenbesluit een OBM vereist is.¹³¹

5.5.2 Overgangsrecht VVGB natuur

In de gevallen waarin een veehouderij een omgevingsvergunning milieu en een VVGB voor de natuurbescherming had, zijn er overgangsrecht bepalingen opgenomen voor de omgevingsvergunning maar niet voor de VVGB. Het is onduidelijk of de VVGB blijft bestaan of vervalt.

Er zijn drie opties mogelijk:

- Indien de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu is vervallen, blijft de omgevingsvergunning met de VVGB voor het onderdeel natuur echter bestaan;
- in de gevallen dat de vergunning is gelijkgesteld met de OBM, blijft de VVGB bestaan middels de OBM;
- de VVGB natuur vervalt samen met de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu.

¹²⁷ Stb. 2012, 441.

¹²⁸ Stb. 2012, 441.

¹²⁹ Jongbloed 2013.

¹³⁰ Jongbloed 2013.

¹³¹ Jongbloed 2013.

In de gevallen dat de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege is vervallen, is de meest logische mogelijkheid dat de omgevingsvergunning met de VVGB natuur blijft bestaan. De VVGB is als het ware opgegaan in de omgevingsvergunning. De VVGB is immers in zijn geheel overgenomen in de omgevingsvergunning. Het onderdeel milieu is van rechtswege vervallen, maar dat wil niet zeggen dat de gehele omgevingsvergunning vervalt. In de gevallen dat de vergunning is gelijkgesteld met de OBM kan geredeneerd worden dat de VVGB blijft bestaan middels de OBM. In dit geval is het nog steeds logisch dat de VVGB in de omgevingsvergunning blijft bestaan. Het onderdeel milieu wordt immers gelijkgesteld en niet de VVGB natuur. De mogelijkheid dat de VVGB natuur in beide gevallen vervalt is niet aannemelijk. De wet heeft echter geen overgangsrecht geregeld voor de VVGB en het ministerie heeft geen uitsluitel gegeven over deze kwestie. Geen van deze opties is daarmee uitgesloten.

5.5.3 Gevolgen

Doordat geen overgangsrecht is opgenomen voor de VVGB, heeft dit gevolgen voor het toezicht en de handhaving op de Nbw. De vraag is wie het bevoegd gezag is voor toezicht en handhaving? Doordat niet duidelijk is wat er met de VVGB is gebeurd, kan hier geen eensluitend antwoord op worden gegeven. Het meest logische is dat de omgevingsvergunning is blijven bestaan met het onderdeel natuur daarin geïntegreerd.

5.6 Bevoegd gezag omgevingsvergunning, toezicht en handhaving

Paragraaf 2.1 van de Wabo gaat o.a. over het bevoegd gezag op het gebied van vergunningverlening. Hoofdstuk 5 van de Wabo gaat over de bestuursrechtelijke handhaving.

5.6.1 Bevoegd gezag vergunningverlening

In de Wabo is sprake van één bevoegd gezag.¹³² De vergunningen zijn geïntegreerd in één omgevingsvergunning waar één bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De hoofdregel is dat de gemeente het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Dit volgt uit artikel 2.4 eerste lid van de Wabo waaruit blijkt dat het college van B&W van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd, op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist. In artikel 1.1 van de Wabo wordt onder bevoegd gezag verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning. Zoals gewoonlijk zijn er op de hoofdregel een aantal uitzonderingen van toepassing. In de gevallen van artikel 2.4 tweede lid tot en met het vijfde lid is het college van B&W niet het bevoegd gezag. Dat zal het geval zijn indien er sprake is van een provinciaal of nationaal belang.¹³³ In het tweede en derde lid is bepaald dat bij AMvB (in dit geval het Bor), de GS van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak wordt uitgevoerd of de betrokken minister bevoegd kan zijn tot vergunningverlening. Uit het vierde lid blijkt dat de minister kan bepalen dat hij het bevoegd gezag is, indien dat geboden is in het algemeen belang. Uit het vijfde lid wordt duidelijk dat het bevoegd gezag met betrekking tot een geldende omgevingsvergunning, tevens verantwoordelijk is voor de eventuele vervolgvorgunning die betrekking heeft op het project ten aanzien waarvan die vergunning is verleend.¹³⁴

Bovenstaande houdt in dat wanneer de Nbw-vergunning aanhaakt bij de omgevingsvergunning, de

¹³² Kamerstukken II 2006/07, 30 844, 3, p.3 (MvT).

¹³³ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, 3, p. 24 (MvT).

¹³⁴ Van den Broek & Dresden 2010, p. 74.

gemeente in eerste instantie bevoegd is voor de omgevingsvergunning. Voor het afgeven van de VVGB is nog altijd de provincie het bevoegd gezag.

5.6.2 Bevoegd gezag toezicht en handhaving

Het bestuursorgaan dat bevoegd is de vergunning te verlenen, is tevens het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving. Dit kan worden opgemaakt uit artikel 5.2 eerste lid van de Wabo, waarin het bevoegd gezag een drietal taken krijgt toegekend. Deze taken vormen samen de 'zorgplicht voor de handhaving'. Het betreft hier de (bestuursrechtelijke) handhaving, gegevensverzameling en -registratie en klachtenbehandeling.¹³⁵ Artikel 5.2 van de Wabo is een belangrijk artikel, dit artikel luidt als volgt:

"1. Het bevoegd gezag heeft tot taak:

a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften;

b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;

c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project.

2. Indien met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project door het bevoegd gezag een beschikking tot oplegging van een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning op grond van artikel 5.19 is gegeven en, nadat die beschikking is gegeven, als gevolg van een verandering van het betrokken project een ander bestuursorgaan bevoegd wordt de vergunning te verlenen, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, bevoegd met betrekking tot die beschikking totdat zij

a. onherroepelijk is geworden en is tenuitvoergelegd, of de dwangsom is ingevorderd, of

b. is ingetrokken, of de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom overeenkomstig artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht is opgeheven.

3. Bij het uitoefenen van de taak, bedoeld in het eerste lid, houdt het bevoegd gezag, voorzover er sprake is van een activiteit met betrekking tot een inrichting of mijnbouwwerk, rekening met het voor hem geldende milieubeleidsplan.

4. In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen heeft tevens het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring te geven als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving, bedoeld in het eerste lid, onder a. Deze taak blijft beperkt tot de activiteiten van het project waarvoor de verklaring is vereist. Op het uitoefenen van deze taak is het derde lid van overeenkomstige toepassing."

Uit dit artikel komt niet expliciet naar voren dat de gemeente het bevoegd gezag is voor toezicht, maar wel voor handhaving. De drie handhavingstaken hangen met elkaar samen: het bestuur is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de naleving van de betrokken omgevingswetgeving en dient gegevens te verzamelen en te registreren, klachten met betrekking tot

¹³⁵ Blomberg, in *T&C Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2013*, commentaar op artikel 5.2 Wabo (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

de (niet-)naleving te behandelen en zonodig sancties op te leggen.¹³⁶ Het houden van toezicht op de naleving vloeit daarmee voort uit artikel 5.2 eerste lid van de Wabo.

5.6.2.1 Toezicht en handhaving op de VVGB

Hoofdstuk IX van de Nbw regelt de aanhaking van een Nbw-vergunning bij de omgevingsvergunning. Voor wat betreft de handhaving blijft in het geval van aanhaken, een betrokkenheid van het bevoegd gezag voor de vergunning op grond van de Nbw bestaan.¹³⁷ Deze betrokkenheid vloeit voort uit artikel 5.10 van de Wabo en artikel 49 van de Nbw. Op grond van deze beide artikelen, kunnen de toezichthoudende ambtenaren belast zijn met het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning waarbij een toestemming op grond van de betrokken wet is aangehaakt.¹³⁸ Naast de bevoegdheid van de gemeente voor het houden van toezicht, zijn ook de ambtenaren die zijn aangewezen door de provincie, belast met het toezicht op naleving van de VVGB. Dit vanwege het feit dat de provincie bevoegd is voor de vergunningverlening dan wel de VVGB.¹³⁹

De provincie is echter niet bevoegd om handhavend op te treden. Tot nu toe heeft alleen de gemeente de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van de voorschriften van de VVGB. Artikel 57a eerste lid van de Nbw verklaart namelijk op de handhaving in geval van een VVGB, de artikelen 5.3 tot en met 5.23 van de Wabo van toepassing. Dit houdt in dat handhaving geschiedt door het bevoegd gezag in het kader van de Wabo.¹⁴⁰ In artikel 57a tweede lid van de Nbw zou een mogelijkheid geboden kunnen worden om de provincie ook handhavend te laten kunnen optreden. In dit artikel staat dat het bestuursorgaan bedoeld in artikel 5.2 van de Wabo, tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de VVGB. Uit artikel 1.1 eerste lid van de Wabo blijkt dat met bevoegd gezag wordt bedoeld, het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag is hiermee in de meeste gevallen de gemeente. Op grond van het vierde lid van dit artikel heeft, in bij wet of AMvB aangewezen categorieën gevallen, tevens het bestuursorgaan dat bevoegd is een VVGB af te geven (op grond van artikel 2.27 eerste lid van de Wabo) tot taak zorg te dragen voor bestuursrechtelijke handhaving. Tot nu toe is de VVGB voor de natuurbescherming niet aangewezen, zodat het bestuursorgaan dat bevoegd is een VVGB af te geven tevens tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. De RvS heeft aangegeven dat artikel 5.2 vierde lid van de Wabo inderdaad een grondslag kan bieden voor een medebevoegdheid van de provincie.¹⁴¹ Kort gezegd kan het bestuursorgaan dat bevoegd is om een VVGB af te geven hier wel toezicht op houden, maar kan het bestuursorgaan (nog) niet handhavend optreden.

In de wet is geen mogelijkheid geboden om de handhaving te delegeren van de gemeente naar de provincie. Dit is echter wel een vereiste voor delegatie, dit volgt uit artikel 10:15 van de Awb. Mandatering van de handhaving van de gemeente aan de provincie zou wel mogelijk kunnen zijn. In artikel 10:4 van de Awb staat immers dat indien de gemandateerde niet werkzaam is onder de

¹³⁶ Blomberg, in *T&C Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2013*, commentaar op artikel 5.2 Wabo (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

¹³⁷ Kaajan, in *T&C Milieurecht 2012*, commentaar op artikel 49 Nb-wet 1998 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

¹³⁸ Kaajan, in *T&C Milieurecht 2012*, commentaar op artikel 49 Nb-wet 1998 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

¹³⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 28-29 (MvT).

¹⁴⁰ Kaajan, in *T&C Milieurecht 2012*, commentaar op artikel 57a Nb-wet 1998 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 348, 4, p. 15.

verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de mandaatverlening de instemming behoeft van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt. In een uitspraak van de ABRvS¹⁴² is echter overwogen dat mandaatverlening tussen verschillende bestuurslagen slechts bij hoge uitzondering toelaatbaar wordt geacht.

De provincie kan niet zelf handhaven op de VVGB die ze heeft afgegeven. Wel kan de provincie de gemeente verzoeken om een handhavingsbeschikking te geven op grond van artikel 5.20 van de Wabo.¹⁴³

5.7 Conclusie

Dit onderzoek is gericht op de vraag wie het bevoegd gezag is voor het toezicht en de handhaving van de Nbw-vergunning en de aanhaking bij de Wabo. In het vorig hoofdstuk is gebleken dat de provincie het bevoegd gezag is voor het verlenen van een Nbw-vergunning, het houden van toezicht en de handhaving op de Nbw. Indien een ander bestuursorgaan toezicht houdt en handhavend optreedt, loopt het bestuursorgaan een groot juridisch risico als de zaak bij de ABRvS terechtkomt. Een gevolg kan zijn dat de handhavingsbeschikking vernietigd wordt.

In dit hoofdstuk is het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving aan bod gekomen in het geval dat de Nbw-vergunning aanhaakt bij de Wabo. Een Nbw-vergunning haakt (bij elke type inrichting) aan bij een omgevingsvergunning of een OBM, mits de omgevingsvergunning eerder is aangevraagd dan de Nbw-vergunning. In dat geval is de gemeente bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning, handhaving en toezicht op de Nbw. De provincie moet echter de VVGB afgeven. Het juridisch risico zoals hiervoor is beschreven, geldt uiteraard ook in deze situatie. De gemeente is bevoegd om de omgevingsvergunning met de aangehaakte VVGB te verlenen en op deze VVGB te handhaven. De provincie is hiertoe niet bevoegd. De provincie is echter wel medebevoegd om toezicht te houden op de VVGB.

Verder is wettelijk niets geregeld in de gevallen dat een veehouderij, sinds de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit, geen vergunning voor het onderdeel milieu meer heeft. De vergunning voor het onderdeel milieu is in de meeste gevallen van rechtswege vervallen en het is niet duidelijk wat met een aangehaakte VVGB is gebeurd. De wet biedt geen oplossing en het ministerie heeft geen uitsluitsel gegeven over deze kwestie. In het Activiteitenbesluit noch de toelichting bij de wijziging, wordt gezegd dat de VVGB samen met het onderdeel milieu vervalt. Er kan logischerwijze gezegd worden dat de VVGB natuur is blijven bestaan in de omgevingsvergunning. De VVGB is immer geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Wie dan bevoegd is, is ook niet duidelijk. Dit kan zowel de gemeente als de provincie zijn.

5.8 Nieuwe Wet natuur

De nieuwe Wet natuur en de Wabo bieden niet meer de mogelijkheid om eerst de Nbw-vergunning aan te vragen en daarna de omgevingsvergunning. De wet wordt zodanig aangepast dat er een verplichte aanhaking bij de Wabo is. De verplichting geldt alleen als een project of handeling zowel op grond van de Wabo als de Nbw vergunningplichtig is.¹⁴⁴ Waar de provincies nu nog sturing geven aan bedrijven om eerst de Nbw-vergunning aan te vragen, kan dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet natuur niet meer. Doordat de aanhaking verplicht is, zal de gemeente vaker het

¹⁴² ABRvS 14 mei 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3426, AB 1998/287, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

¹⁴³ Kaajan, in *T&C Milieurecht* 2012, commentaar op artikel 49 Nb-wet 1998 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, 4, p. 7.

bevoegd gezag zijn. Dit betekent dat gemeenten vaker zullen moeten handhaven. In de gevallen dat de Nbw handhaving is ondergebracht bij de RUD, zal de gemeente opdracht geven aan de RUD om te gaan handhaven. De handhaving op de Nbw zit echter niet in het basistakenpakket en is daarom niet bij elk RUD ondergebracht, maar de vrijwilligheid om het onder te brengen is er wel. Het is niet duidelijk of dit in de toekomst wordt ondergebracht. Er kunnen daarom veel gemeenten zijn die zelf moeten gaan handhaven. Verder is de provincie medebevoegd tot het houden van toezicht. Dit blijkt uit artikel 7.1 van de Wet natuur. Dit artikel luidt hetzelfde als artikel 49 van de Nbw.

Hoofdstuk 6. De praktijk

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vergaarde informatie van de provincies behandeld. De onderzochte provincies worden apart behandeld volgens eenzelfde structuur. Eerst wordt ingegaan op de algemene informatie. Daarna komt kort de vergunningverlening van de provincie aan bod. Als dat besproken is zal worden ingegaan op de uitwisseling van informatie tussen provincie en gemeenten. Vervolgens wordt ingegaan op het bevoegd gezag voor het verlenen van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht en het handhavend optreden op de Nbw. Als laatst wordt ingegaan op het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit voor de VVGB. Bij de provincies Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht wijkt de structuur op één punt af omdat deze provincies een depositiebank hebben. De praktijksituatie is in een schematisch overzicht weergegeven. Dit overzicht is te vinden in bijlage 6.

6.2 Drenthe

De provincie Drenthe telt veertien Natura 2000-gebieden. Alle gebieden zijn definitief aangewezen. Acht gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl en twee gebieden op grond van de Vrl. De overige vier gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl en Vrl tezamen. Drenthe heeft veel verzuringgevoelige gebieden. Het gevolg hiervan is dat de stikstofdepositie en veehouderijen een bedreiging vormen voor deze gebieden. De provincie heeft een tijdelijke stop gehad op de vergunningverlening.

De provincie Drenthe heeft geen stikstofverordening en stikstofdepositiebank. De provincie had sinds oktober 2013 een opschorting ingesteld van de Nbw-vergunningverlening. Per 1 februari 2014 is de opschorting beëindigd. Er is een nieuw beleidskader stikstof. Dit beleidskader is gebaseerd op het "Groenmanifest". Gezegd moet worden dat dit kader enkel geldt voor graasdierbedrijven. Het "Groenmanifest" en het beleidskader "Stikstof Drenthe" is eenvoudig op het internet te vinden. Het kader is gebaseerd op regelgeving en jurisprudentie en komt in hoofdlijnen overeen met de vergunningverlening zoals beschreven in dit onderzoek.

De provincie Drenthe controleert niet actief op activiteiten die in of rondom Natura 2000-gebieden worden verricht. De provincie controleert wel op de door het rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle. De provincie controleert dan op het onderdeel Nbw van de Cross Compliance controle, ook in de gevallen wanneer er sprake is van een VVGB. Dit is afgesproken in de Cross Compliance. De provincie controleert tevens actief op bedrijven waarvoor een Nbw-vergunning is verleend. Dit zijn de zogenaamde opleveringscontroles.

6.2.1 Uitwisseling informatie

De provincie Drenthe heeft geen afspraken gemaakt met gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Er wordt door de gemeenten geen informatie van de type B- en C-inrichtingen aan de provincie gegeven. De provincie maakt geen gebruik van de Web-BVB.

Er is gebleken dat de meeste gemeenten geen kennis van de Nbw hebben. Er wordt geen melding gedaan dat een initiatiefnemer wellicht een Nbw-vergunning nodig heeft, omdat de gemeente de

expertise mist. Af en toe zit er een gemeente tussen die meer expertise heeft van de Nbw.

6.2.2 Bevoegd gezag & Aanhaking

In de provincie Drenthe wordt aangenomen dat de provincie bevoegd is voor de verlening van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht op de Nbw en het handhavend optreden indien de Nbw wordt overtreden. Nu kan het zo zijn dat de Nbw-vergunning kan aanhaken bij een omgevingsvergunning middels het afgeven van een VVGB. Dit hangt af van het moment wanneer de vergunningen worden aangevraagd. Indien de omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning, dan haakt de Nbw-vergunning aan. Andersom is dat niet het geval. Als er sprake is van een aanhaking dan is de gemeente bevoegd tot het verlenen van de omgevingsvergunning, het houden van toezicht en het handhavend optreden. Dit is geheel in overeenstemming met de gedachte van de Wabo. Er moet sprake zijn van één bevoegd gezag. De provincie is echter bevoegd voor het afgeven van de VVGB en medebevoegd voor het houden van toezicht

6.2.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

In het geval dat een veehouderij, voor de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit, een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu en een VVGB natuur had en na de wijziging het gedeelte voor het milieu is vervallen, betekent dit niet dat de gehele omgevingsvergunning is vervallen. Enkel het onderdeel voor milieu is komen te vervallen. Een VVGB gaat immers op in de omgevingsvergunning. Dat is de essentie van de Wabo. Het Wabo bevoegd gezag integreert immers de voorschriften van de VVGB in de omgevingsvergunning. De VVGB kan daarom niet los van de omgevingsvergunning blijven bestaan. De omgevingsvergunning met het onderdeel natuur blijft daardoor bestaan en het bevoegd gezag daarvoor is de gemeente. De gemeente heeft immers de omgevingsvergunning afgegeven.

6.3 Flevoland

De provincie Flevoland telt negen Natura 2000-gebieden. Alle gebieden zijn definitief aangewezen. Vier gebieden zijn aangewezen op grond van de Vrl en de overige gebieden zijn op grond van Hrl en Vrl aangewezen. Flevoland heeft weinig verzuringgevoelige gebieden aangezien de meeste gebieden wateren zijn. De stikstofdepositie en veehouderijen spelen daardoor een veel minder grote rol dan in de andere provincies. Flevoland verleend gemiddeld op jaarbasis tussen de 20 en 30 Nbw-vergunningen.

De provincie Flevoland heeft geen stikstofverordening en geen stikstofdepositiebank. De toetsingskaders van Flevoland worden gehaald uit o.a. de Nbw, Hrl & Vrl en met name de jurisprudentie. De vergunningverlening komt daardoor, in hoofdlijnen, overeen als beschreven in dit onderzoek.

Flevoland controleert actief op activiteiten die in of rondom Natura 2000-gebieden worden verricht. Er wordt gecontroleerd op activiteiten zoals visserij en het maaien van waterplanten. Er wordt veel toezicht gehouden op de Nbw-vergunningen. Daarnaast controleert de provincie op de door het rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle. De provincie controleert dan op het onderdeel Nbw van de Cross Compliance controle.

6.3.1 Uitwisseling informatie

De provincie Flevoland heeft geen afspraken met gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw. Flevoland heeft echter wel afspraken gemaakt in het kader van de Wabo. Er is een overeenkomst opgesteld tussen de provincie en gemeenten. In deze overeenkomst is geregeld dat gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise. Het bevoegd gezag blijft echter wel verantwoordelijk.

De meeste gemeenten hebben geen kennis van de Nbw. Het komt geregeld voor dat de gemeente niet weet dat een VVGB nodig is van de provincie. Dit probleem is in beeld bij de provincie. Uiteraard zijn er gemeenten waar wel de benodigde kennis is, maar dat is eerder uitzondering dan regel.

6.3.2 Bevoegd gezag & Aanhaking

In Flevoland is de opvatting dat de provincie het bevoegd gezag is voor het verlenen van de Nbw-vergunning. In het geval van een B- of C-inrichting is de provincie bevoegd tot het verlenen van de Nbw vergunning, het houden van toezicht op de Nbw en de handhaving van de Nbw. In het geval dat een omgevingsvergunning nodig is bij een type inrichting, haakt de Nbw-vergunning aan mits de omgevingsvergunning eerder is aangevraagd dan de Nbw-vergunning. Er dient een VVGB te worden afgegeven door de provincie. De gemeente is het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, het houden van toezicht en de handhaving op de VVGB natuur. In Flevoland wordt in de meeste gevallen door de bedrijven eerst een Nbw-vergunning aangevraagd en daarna pas de benodigde omgevingsvergunning zodat er geen aanhaking plaats vindt.

De aangewezen toezichthouders zijn onderling echter wel uitwisselbaar. De GS dient dan een aanschrijving te sturen naar de andere provincie. Flevoland werkt samen met Friesland en Noord-Holland.

6.3.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De provincie Flevoland geeft aan dat er geen overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is geregeld voor een VVGB. Sinds de wijziging van 1 januari 2013 vervallen van rechtswege veel omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu. Voor een aangehaakte VVGB voor het onderdeel natuur is geen overgangsrecht geregeld. De provincie Flevoland heeft aangegeven dat de VVGB niet vervalt met het gedeelte milieu. De VVGB blijft in de omgevingsvergunning bestaan. Doordat de gemeente de omgevingsvergunning heeft afgegeven, is de gemeente het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving op de omgevingsvergunning met het gedeelte natuur.

6.4 Friesland

De provincie Friesland telt 20 Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn allemaal definitief aangewezen. De meeste gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl & Vrl samen. Een stuk of 10 beschermde gebieden zijn verzuringgevoelig. De provincie Friesland heeft in het jaar 2013, 86 vergunningen verleend waarvan 74 aan veehouderijen. Veehouderijen spelen een grote rol op het gebied van de Nbw. Er is in 2013 in totaal 24 keer een VVGB afgegeven door de provincie. Tussen 2007 en 2012 zijn in totaal 103 Nbw-vergunningen verleend. Dit heeft te maken met het feit dat Friesland in die periode veel bestuurlijke rechtsoordelen heeft afgegeven. Bij een bestuurlijk rechtsoordeel vindt er een vooroverleg plaats tussen de initiatiefnemer en de provincie. Tijdens dit overleg wordt de initiatiefnemer geïnformeerd over de Nbw-vergunning en wordt aangegeven wanneer de initiatiefnemer zonder vergunning de activiteiten mag verrichten. Er wordt dan een bestuurlijk rechtsoordeel gegeven die positief voor de initiatiefnemer uitpakt. Het bestuurlijk

rechtsoordeel is niet voor bezwaar en beroep vatbaar. De provincie doet dit uit volledigheid en uit voorzorg.

De provincie Friesland heeft op dit moment geen stikstofverordening en maakt geen gebruik van een stikstofdepositiebank. De toetsingskaders van Friesland worden gehaald uit o.a. de Nbw, Hrl & Vrl en met name de jurisprudentie. De vergunningverlening komt daardoor, in hoofdlijnen, overeen als beschreven in dit onderzoek. De provincie Friesland wijkt af op het punt van mitigatie. De provincie heeft aangegeven dat mitigatie mag worden meegenomen in de voortoets.

In Friesland wordt actief gecontroleerd op veehouderijen en dan met name op veehouderijen die zijn uitgebreid. Er wordt zorgvuldig uitgezocht of deze veehouderijen een Nbw-vergunning hebben aangevraagd. Daarnaast controleert de provincie op de door het rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle. De provincie controleert dan op het onderdeel Nbw van de Cross Compliance controle, ook in de gevallen wanneer er sprake is van een VVGB. Dit is afgesproken in de Cross Compliance.

6.4.1 Uitwisseling informatie

De provincie Friesland heeft geen vastgelegde afspraken met gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Friesland maakt geen gebruik van de Web-BVB.

De gemeenten doen geen meldingen aan initiatiefnemers dat wellicht een Nbw-vergunning nodig is. De meeste gemeenten zijn ingesteld op het feit dat ondernemers zelf de verantwoordelijkheid hebben om de benodigde papieren op orde te hebben. De meeste gemeenten hebben geen expertise op het gebied van de Nbw en de gemeenten weten dan ook niet dat wellicht een Nbw-vergunning nodig is voor de activiteiten die de initiatiefnemer wil verrichten.

6.4.2 Bevoegd gezag & Aanhaking

In Friesland geldt dat de provincie het bevoegd gezag is voor de Nbw-vergunningverlening, het houden van toezicht en het handhavend optreden van de Nbw. Indien een type inrichting (ongeacht het een B- of C-inrichting is) een omgevingsvergunning nodig heeft, dan haakt de Nbw-vergunning aan bij de omgevingsvergunning, mits de omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning. In Friesland wordt door de initiatiefnemers over het algemeen gekozen om eerst de Nbw-vergunning aan te vragen en daarna pas de benodigde omgevingsvergunning.

Bij de provincie Friesland zijn de aangewezen toezichthouders onderling uitwisselbaar. De GS dienen dan een aanschrijving te sturen naar de andere provincie. De provincie Friesland werkt samen met de provincies Flevoland, Noord-Holland en Groningen.

6.4.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De geïnterviewde van de provincie Friesland meent dat de veehouderijen, die na de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit onder dit besluit vallen, niet meer vergunningplichtig zijn. Dit betekent volgens de geïnterviewde echter niet dat de bestaande vergunning vervalt. Dat staat immers niet in het Activiteitenbesluit. De VVGB blijft daardoor bestaan en het bevoegd gezag is de gemeente aangezien de gemeente de omgevingsvergunning verleend heeft.

6.5 Gelderland

De provincie Gelderland telt 18 Natura 2000-gebieden, waarvan er vier voorlopig zijn aangewezen. De overige gebieden zijn definitief aangewezen. De meeste gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl en de gebieden zijn veelal verzuringgevoelig. Doordat er veel veehouderijen zijn gevestigd in Gelderland, vormen die veehouderijen een bedreiging voor de verzuringgevoelige gebieden. De provincie Gelderland is landelijk een grote speler op het gebied van de Nbw en de vergunningen die daaruit voortvloeien. De provincie heeft de afgelopen jaren gemiddeld 2.500 Nbw-vergunning verleend. Gelderland is daarmee de provincie die de meeste Nbw-vergunning op jaarbasis verleent.

De provincie Gelderland controleert op de door de NVWA aangewezen bedrijven in het kader van de Cross Compliance. Het gaat dan om uitgebreide fysieke controles. De fysieke controles worden tevens ingezet bij het toezicht op verleende vergunningen. Het uitgangspunt is dat de agrarische inrichtingen met de meeste impact op een Natura 2000-gebied controleren op de vergunning. De fysieke controles in combinatie met de Cross Compliance controle biedt de provincie voldoende inzicht in het naleefgedrag bij agrarische bedrijven. De provincie Gelderland heeft een grote inhaalslag gemaakt vergeleken met een aantal jaren geleden. Verder heeft Gelderland een stikstofverordening en een salderingssysteem.

6.5.1 Depositiebank

De provincie Gelderland maakt gebruik van een salderingssysteem. Dit systeem wordt door de provincie beheerd. De stikstofuitstoot van agrarische inrichtingen wordt geregistreerd en bijgehouden. Zodra de stikstofuitstoot van een agrarische inrichting minder wordt, door bijvoorbeeld de beëindiging van het bedrijf, is er depositieruimte en kan een ander bedrijf dit overnemen. Dit systeem wordt ook wel "depositiebank" genoemd.

6.5.2 Uitwisseling informatie

De provincie Gelderland heeft geen afspraken met de gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. De gemeenten maken echter wel gebruik van de Web-BVB. De Web-BVB is een database waarin de vergunningen, m.b.t. de agrarische inrichtingen, of meldingen van veehouderijbedrijven staan. Met deze database kan de milieubelasting van ammoniak en fijnstof in kaart worden gebracht. Alle gemeenten houden de database up-to-date. Voor industriële bedrijven is geen database en hier zijn ook geen afspraken over gemaakt.

Ook in de provincie Gelderland komt het voor dat de gemeenten weinig van de Nbw weten. De gemeente meldt niet aan de ondernemer dat een Nbw-vergunning nodig kan zijn. Dit probleem is in beeld bij de provincie.

6.5.3 Bevoegd gezag & Aanhaking

In de provincie Gelderland is de hoofdregel dat de provincie het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Nbw. Indien de Nbw-vergunning wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning dan is de gemeente bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen. De gemeente is daardoor ook het bevoegd gezag voor het houden van toezicht en de handhaving van de Nbw.

De Nbw-vergunning kan aanhaken bij elke type inrichting van het Activiteitenbesluit door het

afgeven van een VVGB van de provincie, mits sprake is van een omgevingsvergunning die eerder is aangevraagd dan de Nbw-vergunning. Indien er geen omgevingsvergunning is kan de Nbw niet aanhaken.

6.5.4 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

Sinds 1 januari 2013 vallen veel veehouderijen onder de algemene regels en vervalt de vergunningplicht. Veehouderijen die een vergunning hebben gekregen voor 1 januari 2013, hebben deze vergunning niet meer nodig. In de meeste gevallen vervalt de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege. Er kan echter sprake zijn van een aangehaakte VVGB natuur, het is dan niet duidelijk wat hiermee gebeurd. Het is onduidelijk hoe de provincie Gelderland met deze kwestie omgaat en wie zij als bevoegd gezag zien voor de Nbw toestemming.

6.6 Groningen

De provincie Groningen telt 7 Natura 2000-gebieden. Alle gebieden zijn definitief aangewezen. De Waddenzee is het grootste Natura 2000-gebied van de provincie. Groningen is voor het Natura 2000-gebied "Lieftingsbroek" volledig bevoegd. Op de gebieden "Lieftingsbroek" en "Zuiderlaardermeergebied" na, liggen alle Natura 2000-gebieden voor het grootste gedeelte in de aangrenzende provincies. Groningen is in die gebieden gezamenlijk bevoegd met Friesland of Drenthe. Het gebied "Lieftingsbroek" is het enige gebied met een verzuringgevoelige habitat en daardoor ook het enige gebied waar stikstofdepositie een rol speelt. Doordat Groningen weinig Natura 2000-gebieden heeft, is er dan ook sprake van een geringe vergunningverlening. Groningen verleent jaarlijks gemiddeld tussen de 5 en 10 vergunning en een aantal "kleinere" Nbw-vergunningen voor kwelderwandelingen, het varen in het Rottum gebied t.b.v. het vervoer van wadlopers en excursiegangers en een stuk of 15 Nbw-vergunningen voor wadlopers. Groningen verleent, net als de provincie Friesland, veel bestuurlijke rechtsoordelen.

De provincie Groningen heeft geen stikstofverordening en de provincie maakt geen gebruik van een stikstofdepositiebank. De toetsingskaders van Groningen worden gehaald uit o.a. de Nbw, Hrl & Vrl en met name de jurisprudentie. De vergunningverlening komt, in hoofdlijnen, overeen zoals beschreven in dit onderzoek. De geïnterviewde van de provincie Groningen meent echter dat mitigerende maatregelen in de voortoets kunnen worden genomen.

De provincie Groningen controleert niet actief op activiteiten die in of rondom Natura 2000-gebieden worden verricht. Dit ligt deels aan de expertise van de toezichthouders. De Nbw wordt als een lastige wet ervaren en voor toezichthouders is het niet duidelijk op welke punten gecontroleerd moet worden en op welke punten getoetst moet worden. Het niet actief controleren heeft ook te maken met het feit dat het beheerplan nog niet is vastgesteld en dat er weinig gebieden zijn om te controleren. De provincie Groningen controleert echter wel op de door het rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle.

6.6.1 Uitwisseling informatie

De provincie Groningen heeft geen afspraken met gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Bij het opstellen van het beheerplan, is echter wel gebruik gemaakt van de gegevens van de gemeente. De provincie heeft geen zicht op de B- en C-inrichtingen, die wellicht een Nbw-vergunning moeten hebben. Sporadisch geeft een gemeente de melding van een B-inrichting door aan de provincie. De mening van de

geïnterviewde is dat de meeste bedrijven weten dat zij een Nbw-vergunning nodig hebben. Verder wordt aangegeven dat de gemeenten weinig kennis van de Nbw hebben.

6.6.2 Bevoegd gezag & Aanhaking

De geïnterviewde geeft aan dat, zo lang er geen omgevingsvergunning in beeld is, de provincie het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op de Nbw. Indien een omgevingsvergunning in beeld komt kan het een ander verhaal worden. Als de omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning, dan wordt de Nbw-vergunning aangehaakt bij de omgevingsvergunning door de VVGB. De gemeente is dan bevoegd toezicht te houden en handhavend op te treden voor de activiteiten waarop de VVGB ziet. De provincie is eveneens bevoegd om toezicht te houden. Als de Nbw-vergunning eerder wordt aangevraagd dan de omgevingsvergunning, dan kan de Nbw-vergunning niet aanhaken en is de provincie weer het bevoegd gezag. Voor de provincie Groningen is het onduidelijk wie bevoegd is voor de handhaving indien activiteiten worden verricht waar de VVGB niet op ziet, zoals het wijzigen van het vee bestand.

6.6.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De provincie Groningen heeft aangegeven dat geen overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is geregeld voor een VVGB. De provincie gaat er van uit dat de omgevingsvergunning met de aangehaakte VVGB blijft bestaan. Het onderdeel milieu vervalt, maar dat wil niet zeggen dat de gehele omgevingsvergunning vervalt. De gemeente blijft om die reden het bevoegde gezag. De geïnterviewde geeft verder aan dat de provincie Groningen in de afgelopen jaren één VVGB heeft afgegeven en dat het probleem daarom niet erg relevant is.

6.7 Limburg

De provincie Limburg telt 23 Natura 2000-gebieden, waarvan één gebied een voorlopige aanwijzing is. De meeste gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl en de gebieden zijn veelal verzuringgevoelig. Er zijn veel veehouderijen gevestigd in de provincie die een bedreiging vormen voor de verzuringgevoelige gebieden. Limburg heeft veel te maken met de Nbw en de vergunningen die daaruit voortvloeien. De provincie verleent gemiddeld op jaarbasis tussen de 300 en 400 Nbw-vergunningen.

Verder heeft de provincie een stikstofverordening zonder een stikstofdepositiebank. De toetsingskaders van Limburg worden gehaald uit de Nbw, Hrl & Vrl en met name de jurisprudentie. De vergunningverlening komt daardoor overeen zoals beschreven in dit onderzoek.

De provincie Limburg controleert niet actief op afgegeven Nbw-vergunningen. De provincie controleert alleen op die bedrijven, waar een handhavingsverzoek voor is ingediend. Daarnaast controleert de provincie op de door het Rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle. De provincie controleert op het onderdeel Nbw, ook in de gevallen wanneer sprake is van een VVGB. Dit is afgesproken in de Cross Compliance. Het feit dat alleen op de door het Rijk opgelegde controles wordt gecontroleerd, is een bewuste keuze geweest van de provincie Limburg.

6.7.1 Uitwisseling informatie

De provincie Limburg heeft geen afspraken met gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. De provincie merkt op dit moment dat de vergunningverlening steeds ingewikkelder wordt. De provincie heeft steeds meer informatie

nodig uit het Wabo-spoor om een Nbw-vergunning te kunnen verlenen. Om dat in beeld te krijgen is de provincie in overleg getreden met de gemeenten. Daarnaast maakt de provincie Limburg eveneens gebruik van de Web-BVB. De Web-BVB is in Limburg voor 80% accuraat. Met name in de grote veehouderij gemeenten wordt de Web-BVB goed bijgehouden.

De meeste gemeenten hebben geen expertise op het gebied van de Nbw. De gemeenten doen standaard geen melding aan initiatiefnemers dat wellicht een Nbw-vergunning nodig is. Een aantal gemeenten doen dit wel, dit zijn veelal de grotere veehouderij gemeenten.

De provincie Limburg is ingesteld op het feit dat zelfstandigen zelf de verantwoordelijkheid hebben om de benodigde papieren op orde te hebben. Er wordt vanuit gegaan dat als een ondernemer een bepaalde inrichting drijft, de ondernemer dan zelf alles weet over de Nbw en hij dan ook alles zelf regelt m.b.t. de Nbw-vergunning.

6.7.2 Bevoegd gezag & Aanhaking

De hoofdregel is dat wanneer een Nbw-vergunning wordt aangevraagd, de provincie bevoegd is om de vergunning te verlenen. De provincie is eveneens bevoegd om toezicht te houden en om te handhaven indien nodig. Indien de Nbw-vergunning wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning, dan is de hoofdregel dat de gemeente bevoegd is om de vergunning te verlenen, toezicht te houden en te handhaven.

Voor de aanhaking geldt volgens de provincie Limburg het volgende. De Nbw-vergunning kan bij de B- en C-inrichtingen aanhaken. Dit hangt af van het feit of een omgevingsvergunning nodig is. In de gevallen van een C-inrichting is een omgevingsvergunning nodig voor het onderdeel milieu, de Nbw-vergunning kan dan aanhaken bij deze omgevingsvergunning. Dit hangt weer af van het feit of de omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning. In het geval van een B-inrichting kan een Nbw-vergunning alleen aanhaken indien de inrichting een omgevingsvergunning nodig heeft voor een ander onderdeel. Als de Nbw-vergunning aanhaakt bij de omgevingsvergunning, dan dient de provincie eerst een VVGB af te geven aan de gemeente.

De geïnterviewde van de provincie Limburg meent dat de provincie in alle gevallen bevoegd is tot het houden van toezicht, ook indien een VVGB is afgegeven door de provincie. Dit volgt uit artikel 49 eerste lid onder c van de Nbw. Daarnaast is de geïnterviewde van mening dat de provincie eveneens bevoegd kan zijn tot handhaving in de gevallen dat een VVGB is afgegeven. De gemeente is daarmee niet het enige bevoegd gezag tot handhaving in het geval van een toestemming in de vorm van een VVGB. In de praktijk heeft de geïnterviewde nog geen situaties meegemaakt dat de provincie medebevoegd is, maar mocht deze situatie een keer ontstaan dan is deze mogelijkheid er wel.

6.7.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De provincie Limburg onderkent dat er geen overgangsrecht bestaat voor een VVGB in het Activiteitenbesluit. In de situatie dat een veehouderij sinds de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit geen omgevingsvergunning meer nodig heeft en de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervalt maar er wel een aanhaking van de Nbw is door een VVGB, meent de provincie dat de VVGB blijft bestaan in de omgevingsvergunning. Enkel het onderdeel milieu van de omgevingsvergunning verdwijnt. In eerste instantie ziet de provincie de gemeente dan ook als het bevoegd gezag tot toezicht en handhaving. Nu de geïnterviewde meent dat de provincie in alle gevallen bevoegd is tot handhaving, wordt de provincie medebevoegd geacht tot het houden van

toezicht en handhaving.

6.8 Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant telt 22 Natura 2000-gebieden, waarvan er twee voorlopig zijn aangewezen. De overige gebieden zijn definitief aangewezen. De helft van de gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl & Vrl samen. De andere helft is bijna allemaal aangewezen op grond van de Hrl. Noord-Brabant heeft veel verzuring- en vermestinggevoelige Natura 2000-gebieden. In Noord-Brabant zijn veel veehouderijen gevestigd, waardoor Noord-Brabant veel te maken heeft met de Nbw en de vergunningen die daaruit voortvloeien. De provincie heeft in 2013 een aantal van 600 vergunningen verleend. Hoeveel vergunningen in de komende jaren wordt afgegeven is moeilijk te voorspellen.

De provincie Noord-Brabant controleert actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden zijn gevestigd. Er is een intensief traject opgezet. De geïnterviewde van de provincie geeft aan dat nog een grote slag te maken valt. Er zijn namelijk nog veel bedrijven waar nog nooit een VVGB voor is afgegeven, terwijl dat wel had moeten. Daarnaast controleert de provincie op de door het rijk opgelegde controles zoals de Cross Compliance controle. De provincie controleert op het onderdeel Nbw.

Verder maakt de provincie gebruik van een stikstofverordening en tot voor kort van een stikstofdepositiebank.

6.8.1 Depositiebank

Noord-Brabant ging actief oude vergunningen die niet werden gebruikt opsporen en intrekken. Op deze manier kwam saldo in de depositiebank terecht. In november 2013 heeft de ABRvS een uitspraak gedaan over de depositiebank. De methodiek van de depositiebank was niet verkeerd, maar alle rechten die voor 2009 in de depositiebank zijn gestopt mochten niet worden gebruikt. De depositiebank bestond immers pas sinds 2009 en daardoor is er geen relatie tussen de inkrimping en uitbreiding. De vergunningen die ver voor 2009 zijn afgegeven, staan daardoor niet in relatie tot de nieuwe afgegeven Nbw-vergunningen. De kans is klein dat Noord-Brabant weer gebruik gaat maken van de depositiebank. Indien bedrijven willen uitbreiden, zullen ze moeten salderen. Voor een nieuwe veehouderij is het bijna onmogelijk om een Nbw-vergunning te krijgen. De toetsingskaders zijn verder vergelijkbaar met dit onderzoek.

6.8.2 Uitwisseling informatie

De provincie Noord-Brabant heeft geen officiële afspraken met de gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Wel maakt de provincie gebruik van de Web-BVB en stimuleert zij de gemeenten om de database actueel te houden. De Web-BVB is voor 90% actueel. Als de Web-BVB goed wordt bijgehouden, komen de bedrijven die gewijzigd zijn vanzelf bovendrijven. Op deze manier worden die bedrijven in het toezicht betrokken.

De geïnterviewde geeft aan dat ook in de provincie Noord-Brabant weinig gemeenten zijn die kennis van de Nbw hebben. Doordat er een gebrek aan kennis is, sturen de gemeenten de bedrijven die een Nbw-vergunningplicht hebben meestal niet door naar de provincie.

6.8.3 Bevoegd gezag & Aanhaking

In principe is de provincie bevoegd om de Nbw-vergunning te verlenen. Daarnaast is de provincie bevoegd om het toezicht te houden op de Nbw en indien noodzakelijk handhavend op te treden tegen bedrijven die de Nbw overtreden. Dit zal alleen anders zijn als er sprake is van een omgevingsvergunning en deze eerder is aangevraagd dan de Nbw-vergunning. In dat geval haakt de Nbw-vergunning aan door een VVGB. De gemeente is dan het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, het houden van toezicht en de handhaving op de VVGB. De geïnterviewde geeft aan dat er onduidelijkheid bestaat over artikel 5.2 vierde lid van de Wabo. Het zou kunnen dat de provincie medebevoegd is tot handhaving.

De provincie rekent sinds kort leges voor de Nbw-vergunning. Doordat gemeenten geen leges mogen vragen voor Wabo-vergunningen, worden de meeste Nbw-vergunning aangehaakt bij de omgevingsvergunning. De veehouderijen vragen eerst de omgevingsvergunning aan en daarna pas de Nbw-vergunning. De gemeente heeft dan een VVGB van de provincie nodig. De gemeenten moeten daardoor goed op de hoogte zijn van het feit dat in sommige gevallen een VVGB nodig is.

6.8.4 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

Sinds 1 januari 2013 vallen veel veehouderijen onder de algemene regels en vervalt de vergunningplicht. Veehouderijen die een vergunning hebben gekregen voor 1 januari 2013, hebben deze vergunning niet meer nodig. De voorschriften uit de vergunningen blijven gedurende minimaal drie jaar van toepassing. De verleende vergunning is gebaseerd op de VVGB. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving.

6.9 Noord-Holland

De provincie Noord-Holland telt 19 Natura 2000-gebieden, waarvan twee gebieden voorlopig zijn aangewezen. De overige gebieden zijn definitief aangewezen. De helft van de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl & Vrl samen. Een redelijk aantal beschermde gebieden zijn verzuringgevoelig. De veehouderij speelt daardoor een redelijk grote rol in de provincie. De provincie verleent gemiddeld op jaarbasis rond de 200 Nbw-vergunningen.

De provincie Noord-Holland heeft geen stikstofverordening en maakt geen gebruik van een stikstofdepositiebank. De toetsingskaders worden gehaald uit o.a. de Nbw, Hrl & Vrl en de jurisprudentie. De vergunningverlening komt overeen zoals beschreven in dit onderzoek.

De provincie Noord-Holland controleert niet actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden zijn gevestigd. Noord-Holland controleert alleen op de controles die worden opgelegd. In het kader van de Cross Compliance, controleert de provincie op het onderdeel Nbw.

6.9.1 Uitwisseling informatie

Er zijn geen afspraken gemaakt tussen de gemeenten en de provincie over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Noord-Holland maakt geen gebruik van de Web-BVB. De provincie heeft daardoor geen zicht op de inrichtingen die wellicht een Nbw-vergunningplicht hebben. Er moet gezegd worden dat er wel een aantal gemeenten zijn die wel informatie doorgeven en ook de meldingen van een type B-inrichting aan de provincie doorgeven. Het merendeel verstrekt geen informatie.

Ook bij de provincie Noord-Holland valt het op dat de meeste gemeenten geen kennis hebben van de

Nbw. Bij een aantal gemeenten is de kennis wel aanwezig en er zijn ook nog gemeenten waar de kennis wel aanwezig is, maar waar de Nbw geen prioriteit heeft. De provincie is bezig met het informeren van gemeenten via de website en andere digitale mogelijkheden.

6.9.2 Bevoegd gezag & Aanhaken

In de gevallen dat de Nbw-vergunning niet aanhaakt door een VVGB te integreren in de omgevingsvergunning, is de provincie het bevoegd gezag voor het verlenen van de Nbw-vergunning, het toezicht houden op de Nbw en om handhaven op te treden op het gebied van de Nbw. Een Nbw-vergunning kan niet aanhaken als er geen omgevingsvergunning is. Wanneer wel sprake is van een omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning is nog niet aangevraagd, dan kan de Nbw-vergunning aanhaken bij de omgevingsvergunning. Als de Nbw is aangehaakt bij de Wabo, dan is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, het houden van toezicht en de handhaving op de VVGB.

Artikel 5.2 vierde lid van de Wabo is erg onduidelijk. De geïnterviewden geven aan dat er wellicht een mogelijkheid is van een medebevoegdheid van de provincie. De provincie Noord-Holland heeft op dit moment als hoofdregel dat het orgaan die de vergunning verleent, verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving daarop.

6.9.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De provincie Noord-Holland geeft aan dat geen overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is geregeld voor de aangehaakte VVGB. Sinds de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit, zijn er veel omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu van rechtswege vervallen. Dit betekent echter niet dat de gehele omgevingsvergunning komt te vervallen. De wet, de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie biedt hier echter geen uitsluitel over.

De provincie Noord-Holland geeft aan dat er geen overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is geregeld voor een VVGB. Sinds de wijziging van 1 januari 2013 vervallen veel omgevingsvergunning van veehouderijen. Er is wel overgangsrecht geregeld voor de gevallen dat een omgevingsvergunning niet van rechtswege vervalt. Voor een aangehaakte VVGB voor het onderdeel natuur, is geen overgangsrecht geregeld. De provincie is van mening dat als de milieutoestemming vervalt, de omgevingsvergunning voor de andere activiteiten blijft bestaan. Er verandert niets aan de werking van de verleende VVGB. De gemeente blijft het bevoegd gezag aangezien de gemeente de omgevingsvergunning heeft verleend.

6.10 Overijssel

De provincie Overijssel telt 24 Natura 2000-gebieden, waarvan één gebied voorlopig is aangewezen. De overige gebieden zijn definitief aangewezen. Ongeveer twee derde van de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl. Veel van deze beschermde gebieden zijn verzuringgevoelig. Er zijn veel agrarische inrichtingen in de provincie Overijssel. De provincie heeft daardoor veel te maken met de Nbw. Doordat er sinds begin dit jaar een legesverordening is, geeft de hoeveelheid verleende vergunningen van het jaar 2013 een vertroebeld beeld. Er zijn veel veehouderijen die nog in 2013 een Nbw-vergunning hebben aangevraagd zodat ze geen leges verschuldigd zijn.

De provincie Overijssel heeft geen stikstofverordening en maakt ook geen gebruik van een stikstofdepositiebank. De provincie maakte, tot aan de uitspraak van de ABRvS¹⁴⁵, gebruik van de beleidsregel "Natura 2000 stikstof en veehouderijen". De ABRvS zette een streep door het beleidskader van de provincie Overijssel. De provincie verleent op dit moment alleen vergunningen voor zover de aanvraag in overeenstemming is met het wettelijk kader en rechtspraak. De provincie heeft op dit moment een nieuwe beleidsregel "Vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998 voor veehouderijen".

In de beleidsregel is geregeld dat de initiatiefnemers zelf voor de depositieruimte dienen te zorgen door te salderen. Voor een uitgebreide uitleg van het beleidskader kunt u terecht op de website van de provincie Overijssel.

De provincie Overijssel houdt steekproefsgewijs controles op veehouderijen (door een 10% controle of de controle op de Cross Compliance). Er wordt gekeken naar de ligging van veehouderijen en het risico van deze veehouderijen. Risicovolle veehouderijen zijn de veehouderijen die een stal hebben met een luchtwasser-systeem. De meeste veehouderijen hebben het luchtwasser-systeem niet aanstaan omdat het teveel stroom kost. In sommige gevallen werkt de luchtwasser gewoon niet. Vaak zetten veehouderijen de luchtwassers bewust uit. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de bedrijven niet zijnde veehouderijen, die willen wijzigen. Ook wordt toezicht gehouden op bedrijven die eveneens significante effecten kunnen hebben door bijvoorbeeld veel vervoersbewegingen, zoals afvalverwerkers met op- en aanrijdende vrachtwagens.

6.10.1 Uitwisseling informatie

De provincie heeft geen afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Nbw en de Wabo. Mochten er al afspraken zijn, dan zijn deze afspraken op individueel niveau tussen toezichthouders van de provincie en de gemeenten. De provincie maakt wel gebruik van de Web-BVB. De Web-BVB is voor ongeveer 60% actueel. Het instrument is daardoor niet heel zinvol. Bepaalde gemeenten willen niet meewerken aan het up-to-date houden van de Web-BVB. Nog steeds komen bedrijven bovendien die een Nbw-vergunningplicht hebben, maar deze vergunning niet hebben aangevraagd. Het gaat dan in de meeste gevallen om type B-inrichtingen die wel moeten melden, maar niet weten dat ze nog een Nbw-vergunning moeten aanvragen. De provincie Overijssel heeft daarom voorlichtingsdagen voor gemeenten gehouden over de Nbw. Elk jaar worden de gemeenten voorgelicht over het stikstofbeleid.

In Overijssel valt het ook op dat er gemeenten zijn die niet veel kennis hebben op het gebied van de Nbw. Een aantal gemeenten hebben deze expertise wel in huis. Er zijn namelijk gemeenten die ondernemers er wel op wijzen dat zij wellicht een Nbw-vergunning nodig hebben.

6.10.2 Bevoegd gezag & Aanhaken

Als geen omgevingsvergunning nodig is dan is de provincie het bevoegd gezag voor het verlenen van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht op de Nbw en het handhavend optreden op de Nbw. In sommige gevallen is het ministerie het bevoegd gezag. Zodra een omgevingsvergunning nodig is en de Nbw-vergunning wordt later aangevraagd dan de omgevingsvergunning, dan haakt de Nbw-vergunning aan bij de omgevingsvergunning door een VVGB. De VVGB wordt afgegeven door de provincie. De gemeente is dan het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De gemeente moet de VVGB als geheel overnemen. De gemeente is dan verder nog bevoegd voor het toezicht en de handhaving voor het gedeelte waar de VVGB natuur op ziet. De provincie

¹⁴⁵ ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0687, MBR 2013/105 m.nt. H.E. Woldendorp.

Overijssel merkt dat de agrariërs eerst de Nbw-vergunning aanvragen alvorens ze een omgevingsvergunning aanvragen. Dit zal sinds de inwerkingtreding van de nieuwe legesverordening hoogstwaarschijnlijk veranderen.

Er zijn wel afspraken gemaakt met de gemeenten waar een VVGB is afgegeven. Als blijkt dat de gemeente niet kan handhaven omdat ze de expertise missen, dan gaat de provincie handhaven. Het is niet duidelijk op grond waarvan de provincie Overijssel dit doet.

6.10.3 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Veel veehouderijen die een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu hadden, zijn niet meer vergunningplichtig. Ze hoeven enkel een melding te doen in het kader van het Activiteitenbesluit. Het onderdeel milieu van de omgevingsvergunning, vervalt van rechtswege. Dit neemt echter niet weg dat de gehele omgevingsvergunning vervalt. Indien een Nbw toestemming is aangehaakt door een VVGB, blijft de omgevingsvergunning gewoon bestaan. De VVGB is volledig opgenomen in de omgevingsvergunning en de voorschriften zijn vervat in de omgevingsvergunning. Dit betekent dat de VVGB blijft bestaan in de omgevingsvergunning. De gemeente is daarmee nog steeds het bevoegd gezag omdat zij de omgevingsvergunning heeft verleend. Wel heeft de provincie Overijssel een afspraak met de gemeenten dat de provincie handhaaft indien de gemeenten geen expertise hebben op het gebied van de Nbw.

6.11 Utrecht

De provincie Utrecht telt 9 Natura 2000-gebieden, waarvan één gebied voorlopig is aangewezen. De overige gebieden zijn definitief aangewezen. De helft van deze gebieden zijn aangewezen op grond van de Hrl. Deze gebieden zijn verzuringgevoelig, hierdoor speelt de veehouderij ook in Utrecht een rol. De provincie Utrecht verleent gemiddeld op jaarbasis rond de 500 Nbw-vergunningen.

De provincie controleert actief op bedrijven waarvoor een Nbw-vergunning is verleend. Dit zijn de zogenaamde opleveringscontroles. Daarnaast wordt, om vulling voor de depositiebank mogelijk te maken, gericht gecontroleerd rondom gebieden waar weinig saldo in de depositiebank zit. De provincie Utrecht controleert echter niet actief op activiteiten die in of rondom Natura 2000-gebieden worden verricht. Daarnaast controleert de provincie wel op de door het rijk opgelegde controles zoals de controle op de Cross Compliance. De provincie controleert op het onderdeel Nbw, ook in de gevallen wanneer er sprake is van een VVGB.

De provincie Utrecht heeft een stikstofverordening genaamd "Verordening veehouderij, stikstof en Natura 2000". De provincie maakt tevens gebruik van een stikstofdepositiebank.

6.11.1 Depositiebank

De ABRvS heeft over de depositiebank, net zoals bij de provincie Noord-Brabant, geoordeeld dat de directe samenhang mist. In tegenstelling tot de provincie Noord-Brabant, maakt de provincie Utrecht nog wel gebruik van de depositiebank. De provincie Utrecht is van mening dat de depositiebank wel deugd.

6.11.2 Uitwisseling informatie

De provincie Utrecht heeft geen formele afspraken met gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie op het gebied van de Nbw en de Wabo. De provincie krijgt echter wel afschriften van

milieudiensten van de door hen verleende vergunningen, beoordeelde OBM's en meldingen. De provincie Utrecht maakt ook gebruik van de Web-BVB. Het is nog niet volledig maar de provincie probeert de gemeenten zover te krijgen dat ze het up-to-date houden. Niet alle gemeenten willen hier aan mee werken.

Net zoals bij de andere provincies is het ook bij Utrecht een probleem dat de gemeenten weinig kennis hebben van de Nbw. De gemeenten waarschuwen de ondernemers niet dat zij vergunningplichtig kunnen zijn op grond van de Nbw.

De provincie houdt voorlichtingsavonden voor agrariërs in de gehele provincie. Deze voorlichtingsavonden gaan o.a. over de stikstofverordening. De provincie brengt de Nbw zoveel mogelijk onder de aandacht. Doordat de provincie Utrecht voorlichting aan agrariërs geeft, weten zij dat ze het beste als eerst de Nbw-vergunning kunnen aanvragen en daarna pas de omgevingsvergunning. De geïnterviewde meent dat de provincies beter moeten voorlichten. Het Rijk moet hier ook een rol in spelen.

6.11.3 Bevoegd gezag & Aanhaking

Er kan alleen sprake zijn van aanhaken als een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. De wet geeft de initiatiefnemer nog steeds de keus om eerst de Nbw-vergunning aan te vragen en daarna pas de omgevingsvergunning. Als de Nbw-vergunning niet aanhaakt bij de omgevingsvergunning, dan is de provincie bevoegd voor het verlenen van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht en het handhavend optreden. Als de omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning, dan haakt de Nbw-vergunning aan middels een VVGB. De provincie heeft met de gemeenten afgesproken dat de provincie dan toezicht houdt en handhavend optreedt tegen de bedrijven die de Nbw overtreden. Dit is middels een convenant geregeld. De provincie probeert zoveel mogelijk te voorkomen dat initiatiefnemers de Nbw-vergunning aanhaken bij de omgevingsvergunning.

6.11.4 Overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

Sinds de wijziging van het Activiteitenbesluit van 1 januari 2013, wordt de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege gezien als melding onder het Activiteitenbesluit. Dit is geregeld in het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit. In veel gevallen vervalt de verleende omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege. In het Activiteitenbesluit is niet geregeld wat er gebeurt met een eventueel aangehaakte VVGB voor het gedeelte natuur. De wetgever heeft hier niet in heeft voorzien en het ministerie heeft geen uitsluitsel gegeven over dit probleem. De provincie Utrecht gaat er vanuit dat er een toestemming op grond van de Nbw verleend en dat deze toestemming blijft bestaan. De provincie acht zichzelf het bevoegd gezag voor het houden van toezicht en het handhavend optreden. In de praktijk is deze situatie echter nog niet voorgekomen.

6.12 Conclusie

Geconstateerd kan worden dat in elke provincie het probleem speelt dat de gemeenten geen kennis hebben van de Nbw. In de meeste gevallen meldt de gemeente niet aan de aanvrager dat hij misschien een Nbw-vergunning nodig heeft. Dit is geen onwil van de gemeenten. De gemeenten weten gewoonweg niet in welke gevallen een ondernemer een Nbw-vergunning nodig heeft. Dit kan grote gevolgen hebben voor de ondernemer indien de gemeente niet meldt dat misschien ook een Nbw-vergunning benodigd is. De ondernemer denkt dat hij voldoet aan alle benodigde vergunningen.

Achteraf bij een controle kan blijken dat de ondernemer wel een Nbw-vergunning nodig had. Er kan dan handhavend worden opgetreden tegen de ondernemer. Indien de ondernemer een agrariër is en er volgt een Cross Compliance controle, dan kan hij gekort worden op de subsidie.

Verder kan geconstateerd worden dat de provincies zichzelf als bevoegd gezag zien voor het verlenen van de Nbw-vergunning, het houden van toezicht en de handhaving op de Nbw. Zodra er sprake is van aanhaking wijken twee provincies af van het wettelijk kader.¹⁴⁶ De meeste provincies geven aan dat de gemeente het bevoegd gezag is. Overijssel en Utrecht hebben aangegeven dat de provincie handhaaft. Bij Overijssel wordt echter alleen gehandhaafd indien de gemeente de expertise mist. Limburg heeft aangegeven dat er sprake kan zijn van een medebevoegdheid. Daarnaast is geconstateerd dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de controle op de Nbw in het kader van de Cross Compliance, zelfs wanneer de gemeenten bevoegd zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning, het houden van toezicht en het handhavend optreden op de Nbw.

In die gevallen dat een veehouderij een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu en een VVGB voor het gedeelte natuurbescherming had en deze omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu na de wijziging van het Activiteitenbesluit van 1 januari 2013 is vervallen, zijn de provincies het erover eens dat de VVGB is blijven bestaan. Doordat het Activiteitenbesluit hier niets over regelt en het ministerie hier geen uitsluitel over heeft gegeven, gaan de provincies er van uit dat de omgevingsvergunning met het gedeelte VVGB natuur blijft bestaan. De meeste provincies geven aan dat de gemeente het bevoegd gezag is aangezien de gemeente de omgevingsvergunning heeft verleend.¹⁴⁷ De provincie Utrecht handhaaft zelf indien deze situatie zich voordoet. De geïnterviewde van Limburg geeft aan dat de provincie medebevoegd kan zijn.

¹⁴⁶ Zie bijlage 6 voor een schematisch overzicht van de praktijksituatie.

¹⁴⁷ Zie bijlage 6 voor een schematisch overzicht van de praktijksituatie.

Hoofdstuk 7. Analyse

In dit hoofdstuk zal de theorie naast de praktijk worden gelegd. De verschillen tussen de theorie en de praktijk komen in dit hoofdstuk aan bod.

7.1 De overeenkomsten en verschillen tussen de Nbw-vergunningverlening

De provincies Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland en Limburg hebben een stikstofverordening. De overige provincies hebben eveneens een beleidskader, maar niet in de vorm van een verordening. De provincie Drenthe heeft bijvoorbeeld het “Groenmanifest” en de provincie Overijssel maakt op dit moment gebruik van de beleidsregel “Vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998 voor veehouderijen”.

De provincies Utrecht en Gelderland maken gebruik van de depositiebank. De provincie Noord-Brabant heeft gebruik gemaakt van de depositiebank. De depositiebank van Noord-Brabant en Utrecht is getoetst bij de ABRvS. De ABRvS heeft overwogen dat er geen relatie bestaat tussen de inkrimping en uitbreiding van vergunningen die ver voor 2009 zijn afgegeven en de nieuwe of gewijzigde Nbw-vergunningen. De provincie Noord-Brabant heeft ervoor gekozen om geen gebruik meer te maken van de depositiebank. De provincie Utrecht maakt echter nog wel gebruik van de depositiebank en blijft dat ook doen. In Gelderland is een streep gezet door de tweede depositiebank. De ABRvS heeft geoordeeld dat de stikstofverordening geen ruimte biedt voor de tweede depositiebank.¹⁴⁸ De methodiek van de depositiebank is echter goedgekeurd.

Er is een streep gezet door het beleidskader “Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen” van de provincie Overijssel, de provincie maakt nu gebruik van een ander beleidsregel die strookt met het wettelijk kader en rechtspraak.

De overige provincies maken geen gebruik van de depositiebank. Elke provincie heeft een eigen beleidskader, die in hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. Er zijn kleine verschillen tussen de beleidskaders. De beleidskaders zijn vergeleken met het wettelijk kader (Nbw en jurisprudentie) en deze komen in hoofdlijnen met elkaar overeen.

De provincies Groningen en Friesland menen dat mitigerende maatregelen bij de voortoets kunnen worden meegenomen. De ABRvS heeft echter geoordeeld dat mitigerende maatregelen alleen kunnen worden meegenomen bij de passende beoordeling. Indien mitigerende maatregelen worden genomen bij de voortoets, is geen sprake meer van een voortoets maar van een passende beoordeling. Dit heeft te maken met het feit dat mitigerende maatregelen worden genomen om significant negatieve effecten te beperken. In de voortoets is het nog niet duidelijk of significante effecten zullen optreden.

7.2 De overeenkomsten en verschillen van het bevoegd gezag op het gebied van de Nbw-vergunningverlening

Er zijn geen verschillen gevonden op het gebied van het bevoegd gezag voor het verlenen van de Nbw-vergunning. Elke provincie is het erover eens dat de provincie in eerste instantie bevoegd is voor het verlenen van de Nbw-vergunning. Indien de Nbw-vergunning aanhaakt middels een VVGB, dan is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning met daarin

¹⁴⁸ ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:909.

de aangehaakte VVGB. De provincie is echter het bevoegd gezag om de VVGB af te geven. Hier zijn geen verschillen ontdekt.

7.3 De overeenkomsten en verschillen van het bevoegd gezag op het gebied van toezicht en handhaving van de Nbw

De provincies hebben allen aangegeven dat de provincie het bevoegd gezag is op het gebied van toezicht en handhaving van de Nbw, mits de provincie de vergunning heeft verleend. Indien de Nbw-vergunning is aangehaakt, ontstaan onderling verschillen tussen de provincies. Er moet goed onderscheid worden gemaakt tussen toezicht en handhaving.

De provincies Drenthe, Groningen, Limburg, Overijssel en Utrecht hebben expliciet aangegeven dat de provincie medebevoegd is voor het houden van toezicht op de VVGB. Behalve de provincies Overijssel en Utrecht, zullen de provincies Drenthe, Groningen en Limburg enkel in afwijkende gevallen toezicht houden. De hoofdregel is dat de gemeenten in eerste instantie toezicht houden. De overige provincies hebben aangegeven dat de gemeente het bevoegd gezag is voor het houden van toezicht op de VVGB.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de provincie inderdaad medebevoegd is tot het houden van toezicht indien een VVGB is afgegeven. De provincie kan echter alleen toezicht houden op de voorschriften zoals in de VVGB zijn opgenomen en daarmee niet op de gehele omgevingsvergunning.

In de gevallen dat een VVGB is afgegeven door de provincie, is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De gemeente is dan tevens bevoegd voor het toezicht en de handhaving op de VVGB. Dit is gebleken uit de juridische inhoudsanalyse van de theorie.

Wat in de praktijk is opgevallen, is dat de provincie Utrecht zelf handhaaft op de VVGB. Dit heeft mede te maken met het feit dat de gemeenten expertise missen op het gebied van de Nbw. De provincie heeft dit middels een convenant geregeld. De provincie Utrecht probeert echter te voorkomen dat de Nbw-vergunning wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning, zodat deze situaties worden vermeden. De provincie Overijssel heeft met de gemeenten afgesproken dat de provincie handhaaft op de VVGB, in de gevallen dat de gemeenten niet genoeg expertise van de Nbw hebben. Het is niet duidelijk op welke grondslag de provincie dit doet.

De geïnterviewde van de provincie Limburg meent dat sprake kan zijn van een medebevoegdheid voor de handhaving. Dit baseert de geïnterviewde op grond van artikel 5.2 vierde lid van de Wabo. Er zijn meerdere provincies die twijfelen over dit artikel. Het artikel biedt veel verwarring voor de provincies.

In de gevallen dat een omgevingsvergunning, sinds de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit, voor het onderdeel milieu van rechtswege is vervallen en er een aangehaakte VVGB was, zijn er onderling geen verschillen tussen de provincies over de vraag wat met de VVGB gebeurd. Geen enkele provincie heeft aangegeven dat de VVGB verdwijnt. Het is hoogstwaarschijnlijk dat de VVGB geïntegreerd is in de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning met de aangehaakte toestemming voor het onderdeel natuur blijft daardoor bestaan. Dit komt overeen met de mogelijkheden die worden geboden in dit onderzoek.

Over het bevoegd gezag tot het handhavend optreden in deze gevallen zijn echter wel verschillen. De provincie Utrecht heeft aangegeven dat de provincie het bevoegd gezag is. De provincie Overijssel heeft aangegeven dat zij alleen handhaaft indien de gemeente geen expertise van de Nbw heeft. De provincie Limburg twijfelt aangezien sprake kan zijn van een medebevoegdheid. De overige

provincies hebben aangegeven dat de gemeente bevoegd is omdat de gemeente de omgevingsvergunning heeft verleend. De wet heeft niet in een oplossing voorzien. Er is geen overgangsrecht geregeld voor de VVGB en het ministerie heeft geen uitsluitsel gegeven over deze kwestie. De provincies hebben daarom zelf voorzien in een oplossing.

Hoofdstuk 8. Conclusie

8.1 Inleiding

Aan de hand van de theorie, praktijk en analyse kunnen er een aantal conclusies worden getrokken. Deze conclusies geven antwoord op de deelvragen, die uiteindelijk weer leiden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Na het lezen van onderstaande conclusies kan er antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag: “Wijkt het handhavingsbeleid van de provincies af van het wettelijk kader van de Nbw & Wabo en wat zijn de verschillen tussen de provincies op het gebied van het handhavingsbeleid?” In hoofdstuk 9 volgen de aanbevelingen op de conclusies.

8.2 Nbw-vergunningverlening

Er zijn kleine verschillen tussen de provincies op het gebied van vergunningverlening. Dit heeft te maken met het feit dat elk natuurgebied een andere kritische depositiewaarde heeft en de Nbw een toetsingskader biedt waar op dit moment niet aan voldaan kan worden. Doordat de stikstofdepositie bij veel beschermde natuurgebieden boven de kritische depositiewaarde ligt, is het voor de provincies erg lastig om een Nbw-vergunning te verlenen of te wijzigen. Met name voor de veehouderijen is dit (bijna) onmogelijk. Doordat de kritische depositiewaarde in bijna elk beschermd natuurgebied te hoog is, proberen provincies zelf de impasse in de vergunningverlening te doorbreken. De provincies Utrecht en Gelderland maken gebruik van de stikstofdepositiebank, waar ze saldo aan toevoegen door het opsporen van oude milieuvergunningen die niet meer worden gebruikt. Noord-Brabant maakte hier eveneens gebruik van, totdat de ABRvS oordeelde dat er geen relatie bestond tussen de inkrimping en uitbreiding van de oude milieuvergunningen en de nieuwe Nbw-vergunningen. De ABRvS oordeelde hetzelfde over de depositiebank van Utrecht. De provincie Overijssel had een beleidskader, maar hier is een streep door gezet door de ABRvS. De wet en jurisprudentie blijft constant in beweging. De provincies smachten naar een landelijk beleidskader. Het ministerie van EZ is op dit moment bezig met de “Programmatistische Aanpak Stikstof” (PAS).

8.3 Bevoegd gezag

Uit de theoretische hoofdstukken is gebleken dat de provincie in eerste instantie bevoegd is voor de Nbw-vergunningverlening, toezicht en handhaving. De provincies wijken hier niet van af. Indien de Nbw-vergunning echter wordt aangehaakt bij een omgevingsvergunning, dan is de gemeente bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Welk bestuursorgaan dan bevoegd is voor het toezicht en de handhaving ligt gecompliceerder.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen toezicht en handhaving. Uit de juridische inhoudsanalyse is gebleken dat de provincie medebevoegd is voor het houden van toezicht, zodra de Nbw-vergunning is aangehaakt bij de Wabo middels een VVGB. De provincies Drenthe, Groningen, Limburg, Overijssel en Utrecht hebben expliciet aangegeven dat deze medebevoegdheid tot toezicht bestaat. De provincies Utrecht en Overijssel maken gebruik van deze medebevoegdheid tot toezicht. De andere provincies maken alleen in afwijkende gevallen gebruik van deze medebevoegdheid tot toezicht.

Indien een VVGB wordt afgegeven is de provincie niet meer het bevoegd gezag voor de handhaving. De Nbw-vergunning is immers aangehaakt bij de omgevingsvergunning of een OBM. De gemeente is bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning met de aangehaakte VVGB, het houden van

toezicht en het handhavend optreden op de aangehaakte VVGB.

De provincie Utrecht heeft echter aangegeven dat zij zelf handhaaft op de afgegeven VVGB. Dit is middels een convenant geregeld. De bevoegdheid om zelf handhavend op te treden op de VVGB, kan echter niet via een convenant worden overgedragen. De wet biedt geen mogelijkheden om deze bevoegdheid via een mandaat of delegatie over te dragen. Artikel 5.2 vierde lid van de Wabo biedt op dit moment eveneens geen mogelijkheid om de provincie medebevoegd te maken voor de handhaving op de VVGB. De provincie Utrecht handelt daardoor niet in overeenstemming met het wettelijk kader.

De provincie Overijssel heeft met de gemeenten afgesproken dat de provincie handhaaft op de VVGB indien de gemeente de expertise op het gebied van de Nbw mist. Dit is niet in overeenstemming met het wettelijk kader.

De geïnterviewde van de provincie Limburg heeft aangegeven dat er sprake kan zijn van een medebevoegdheid op grond van artikel 5.2 vierde lid van de Wabo. Op dit moment is die medebevoegdheid er echter niet.

8.4 Geen overgangsrecht Activiteitenbesluit VVGB

De wetgever heeft niet voorzien in overgangsrecht voor een VVGB in de gevallen dat een agrariër, sinds de wijziging van het Activiteitenbesluit van 1 januari 2013, geen omgevingsvergunning meer nodig heeft. In deze wijziging is geregeld dat een veehouderij in beginsel onder de algemene regels valt en dat daarmee de vergunningplicht vervalt. Voor sommige veehouderijen betekent dit, dat de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen is. Indien de veehouderij een Nbw toestemming middels een VVGB had, is er niets geregeld wat er met de VVGB gebeurd is. De provincies hebben aangegeven dat de VVGB niet verdwijnt, maar dat het is opgenomen in de omgevingsvergunning.

Doordat de wetgever niet heeft voorzien in dit probleem en doordat in de wet geen overgangsrecht is opgenomen voor de VVGB, is niet duidelijk wie het bevoegd gezag is om toezicht te houden en te handhaven op dit gedeelte. De meeste provincies zien de gemeente als bevoegd gezag omdat de omgevingsvergunning is afgegeven door de gemeente. De provincie Utrecht heeft aangegeven zelf te handhaven. De provincie Overijssel handhaaft alleen indien de gemeente de expertise van de Nbw mist.

8.5 Cross Compliance

In de praktijksituatie is geconstateerd dat in het kader van de Cross Compliance, de provincies verantwoordelijk zijn om te controleren op de verplichting van artikel 19d van de Nbw. In dit onderzoek is geconstateerd dat de gemeenten bevoegd kunnen zijn voor de toezicht en handhaving op de Nbw. Dit is niet in overeenstemming met hetgeen is afgesproken in het kader van de Cross Compliance controle. De nationale regelgeving kan in strijd zijn met de Europese regelgeving.

8.6 Medebevoegdheid

Artikel 5.2 vierde lid van de Wabo zorgt voor verwarring. Dit artikel kan een grondslag geven voor de medebevoegdheid tot handhaving van de provincie indien een VVGB voor natuur is afgegeven. Hoewel het artikel in eerste instantie voor het onderdeel milieu geïntroduceerd is, volgt

uit de advisering over de nieuwe Wet natuur dat de RvS wel degelijk een mogelijkheid ziet om de provincie medebevoegd te maken voor de VVGB natuur.¹⁴⁹

8.7 Expertise gemeenten

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten expertise missen op het gebied van de Nbw. Bij elke provincie werd aangegeven dat de meeste gemeenten niet weten wanneer een Nbw-vergunning nodig is. De gemeenten stellen de aanvragers van een vergunning niet op de hoogte dat eventueel een Nbw-vergunning nodig is. Daarnaast weten de gemeenten nauwelijks dat de provincie een VVGB moet afgeven. Het kan voorkomen dat een initiatiefnemer geen Nbw toestemming heeft. Dit kan al gauw doordat het natuurbeschermingsrecht een doolhof is geworden voor de aanvragers. Dit moet worden voorkomen aangezien een initiatiefnemer gestraft kan worden om het feit dat hij geen Nbw-vergunning heeft. Een agrariër kan immers gekort worden op de subsidie.

8.8 Nieuwe Wet natuur

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet natuur krijgen de gemeenten meer taken. Aanhaken is dan immers verplicht waardoor de aanvrager niet kan kiezen of hij eerst de Nbw-vergunning aanvraagt en daarna de omgevingsvergunning. De gemeenten krijgen daardoor meer taken omdat het toezicht en de handhaving op de Nbw niet is ondergebracht in het basistakenpakket van de RUD. Het is op dit moment onzeker of deze taken in de toekomst worden ondergebracht bij de RUD. Indien toezicht en handhaving op de Nbw worden ondergebracht, dan zal het gebrek aan expertise geen probleem meer zijn omdat er kennis van de provincie zit. Als toezicht en handhaving op de Nbw niet wordt ondergebracht, dan zal het gebrek aan expertise bij de gemeente echter wel een probleem worden.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 348, 4, p. 15.*

Hoofdstuk 9. Aanbevelingen

In hoofdstuk 8 zijn belangrijke conclusies getrokken. Het handhavingsbeleid van een aantal provincies wijkt af van het wettelijk kader, hierdoor is er geen uniforme uitvoering op het gebied van handhaving. Verder is er in het Activiteitenbesluit geen overgangsrecht opgenomen voor een VVGB natuur. Daarnaast is geconstateerd dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de controle op de Cross Compliance voor het onderdeel Nbw. Dit kan in strijd zijn met Europese regelgeving. Verder is geconstateerd dat sprake kan zijn van een medebevoegdheid van de provincie indien een VVGB is afgegeven. Als laatst is geconstateerd dat de gemeenten weinig expertise hebben op het gebied van de Nbw. In navolging van deze conclusies, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan aan de werkgroep “Groene Handhaving” van het IPO:

- Er moet een uniforme uitleg worden gegeven over het bevoegd gezag voor het toezicht en de handhaving in het kader van de Nbw en Wabo. Op dit moment verschillen de provincies onderling van elkaar over welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is. In sommige gevallen komt het niet overeen met het wettelijk kader. Verder voorziet de wet niet in overgangsrecht voor de VVGB in de gevallen dat een omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu van rechtswege is vervallen door de wijziging van 1 januari 2013 van het Activiteitenbesluit. Indien helder is welk bestuursorgaan bevoegd is, kan er een uniforme uitvoering worden gecreëerd op het gebied van toezicht en handhaving op de Nbw.
- Laat een onderzoek uitvoeren naar het bevoegd gezag in het kader van de Europese regelgeving. Op grond van de nationale wetgeving kunnen gemeenten het bevoegd gezag zijn voor de Nbw. In het kader van de Cross Compliance controle zijn de provincies verantwoordelijk voor de Nbw. De huidige nationale regelgeving kan in strijd zijn met de Europese regelgeving.
- Er moet door het ministerie duidelijkheid worden gegeven over artikel 5.2 vierde lid van de Wabo. Er is niets te vinden over dit artikel op het gebied van een VVGB natuur. In de kamerstukken wordt er niet over gesproken en er is geen jurisprudentie over. Enkel de Raad van State geeft in de advisering op de nieuwe Wet natuur in twee zinnen aan dat de provincie medebevoegd kan zijn voor de handhaving op een afgegeven VVGB natuur. De provincies en gemeenten moeten de voordelen en nadelen van een medebevoegdheid tot handhaving gaan afwegen.
- De gemeenten moeten worden voorgelicht over de Nbw. Op dit moment is te weinig kennis bij gemeenten over deze wet. Indien een initiatiefnemer met de Nbw te maken kan krijgen, moet worden aangegeven dat de initiatiefnemer wellicht een Nbw-vergunning moet aanvragen. De gemeenten moeten worden geconfronteerd met het feit dat agrariërs gestraft worden indien deze niet voldoen aan de vergunningplicht van de Nbw. Daarnaast moeten gemeenten worden voorgelicht over het feit dat zij meer taken krijgen zodra de nieuwe Wet natuur in werking treedt. Het is immers onzeker of toezicht en handhaving op de Nbw in de toekomst wordt ondergebracht bij de RUD.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis- en Herstelwet
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EZ	Economische Zaken
GS	College van Gedeputeerde Staten
Hof van EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
Hrl	Habitatrichtlijn
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IPO	Interprovinciaal Overleg
MER	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
Nbw	Natuurbeschermingswet 1998
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
OLO	Omgevingsloket online
Prw	Provinciewet
R.o	Rechtsoverweging
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RvS	Raad van State
SBZ	Speciale Beschermingszone
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Vrl	Vogelrichtlijn
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Web-BVB	Bestand Veehouderij Bedrijven
Wed	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer

Bronnenlijst

Literatuurlijst

Aerts & Roelands-Fransen 2011

R.J.J. Aerts & D.S.P. Roelands-Fransen, 'Eén jaar Wabo- Enige overdenkingen over de verklaring van geen bedenkingen!', *Gst.* 2011/118, p. 646-649 (online, laatst bijgewerkt op 5 december 2011).

Backes, Freriks & Robbe 2009

Ch. W. Backes, A.A. Freriks, J. Robbe, *Hoofddlijnen Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.

Backes, Gilhuis & Koeman 2006

Ch. W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Blomberg

A.B. Blomberg, 'Commentaar op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', in: N.S.J. Koeman e.a., *Tekst & Commentaar WABO*, Deventer: Kluwer 2013 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

Boeve, Groothuijse & Uylenburg 2013

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse & R. Uylenburg, *Omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2013.

Van den Broek 2013

J.H.G. van den Broek, 'De omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) bestaat niet', *M en R* 2013/119, afl. 9, p. 573-581.

Van den Broek & Dresden 2010

J.H.G. van den Broek & M.J. Dresden, *'De Wabo in de praktijk'*, Ministerie van VROM 2010.

Frins 2014

R.H.W. Frins, 'Het onderscheid tussen mitigatie en compensatie: een strohalm?', *TBR* 2014/54.

Jongbloed 2013

G.A.M. Jongbloed, 'Activiteitenbesluit milieubeheer, algemene regels voor de veehouderij', *Agr.r.* 2013, afl. 5, p. 161-164.

Kaajan

M.M. Kaajan, 'Commentaar op de Natuurbeschermingswet 1998', in: N.S.J. Koeman e.a., *Tekst & Commentaar Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2012 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2013).

Kaajan 2013

M.M. Kaajan, 'Kroniek Natuurbeschermingsrecht 2013', *BR* 2013/99, afl. 8 (online, laatst bijgewerkt op 16 juli 2013).

Van 't Lam 2012

V.M.Y. van 't Lam, 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2012/92, afl. 7, p. 487-499 (online, laatst bijgewerkt op 19 juni 2012).

Mendelts & Boerema 2012

P. Mendelts & L. Boerema, 'Een ruimere jas voor Natura 2000?', *M en R* 2012/64, afl. 5, p. 310-316 (online, laatst bijgewerkt op 11 april 2012).

Veerman 2005

C.P. Veerman, 'Algemene handreiking Natuurbeschermingswet 1998', Ministerie van LNV 2005.

Verschuren & Doorewaard 2007

P. Verschuren & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2007.

Wingens 2011

H.J.M. Wingens, 'Meer duidelijkheid over vergunningverlening', *LTB* 2011/399, afl. 11/12, p. 13-15.

Zwier 2014

M. Zwier, 'Over bestaand gebruik, bestaande rechten, projecten en andere handelingen in de Natuurbeschermingswet 1998', *M en R* 2014/134, afl. 10, p. 639-645.

Elektronische bronnen

Collignon

A. Collignon, 'Wanneer is een evenement een inrichting?', 12 november 2013, [Stibbeblog.nl](http://stibbeblog.nl).

Damen

F. Damen, 'Aanhaakplicht Natuurbeschermingswet', 22 februari 2014, [Francadamen.com](http://francadamen.com)

F. Damen, 'Vergunning artikel 19d Natuurbeschermingswet', 16 september 2012, [Francadamen.com](http://francadamen.com).

F. Damen, 'Vergunning artikel 19kd Natuurbeschermingswet', 16 september 2012, [Francadamen.com](http://francadamen.com).

Dienst Landelijk Gebied

Dienst Landelijk Gebied, 'Natura 2000', Natura2000beheerplannen.nl/pages/natura-2000.aspx.

Europa Decentraal

Europa Decentraal, 'Wat is Cross Compliance en is dat relevant voor decentrale overheden?', Europadecentraal.nl (zoek op *Cross Compliance*).

Infomil

Infomil, 'Activiteiten en agrarische bedrijven', 12 mei 2014, Infomil.nl (zoek op *activiteitenbesluit agrarische bedrijven*).

Infomil, 'Activiteitenbesluit Internet Module (AIM)', Infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit-2.

Infomil, 'Activiteitenbesluit: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)', Infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/omgevingsvergunning.

Infomil, 'De omzetting in nationale regelgeving', 24 februari 2014, Infomil.nl (zoek op *omzetting habitatrichtlijn*).

Infomil, 'Omgevingsvergunning/Wabo',
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning>.

Infomil, 'Verklaring van geen bedenkingen', 10 december 2013, Infomil.nl (zoek op *overzicht VVGB vereist*).

LNV-Loket

LNV-Loket, 'Natuurbeschermingswet', 21 november 2013, HetInvloket.nl (zoek op *natuurbeschermingswet gebieden*).

Rijksoverheid

Rijksoverheid, 'Beschermd natuurgebieden', Rijksoverheid.nl (zoek op *beschermd natuurgebieden*).

Rijksoverheid, 'Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 door de Crisis- en herstelwet', 18 maart 2010, Rijksoverheid.nl (zoek op *wijziging natuurbeschermingsrecht crisis herstel*).

Steunpunt Natura 2000

Steunpunt Natura 2000, 'Naslagwerk Natura 2000', Natura2000.nl/pages/naslagwerk.aspx.

Overige bronnen

Kooistra e.a. 2013

J.W. Kooistra e.a., 'Projecten en andere handelingen in relatie tot de PAS' (aanbiedingsnota Regiegroep N2000 en PAS), 29 oktober 2013.

Steunpunt Natura 2000 2010

Steunpunt Natura 2000, 'Externe werking: Verduidelijking toepassingsgrond 'externe werking' in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998' (intern werkdocument Regiegroep Natura 2000), 27 mei 2010.

Jurisprudentielijst

HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, AB 2004/365, m.nt. C.W. Backes (Kokkelvisserij).

HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08, AB 2010/68, m.nt. C.W. Backes (Stadt Papenburg).

ABRvS 14 mei 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3426, AB 1998/287, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6467, M en R 2008, m.nt. J.M. Verschuuren.

ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.

ABRvS 17 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3406, BR 2009/164, m.nt. H.E. Woldendorp.

ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656, M en R 2010/41, m.nt. J.M. Verschuuren.

ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, M en R 2014/57, m.nt. M.M. Kaajan.

ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630.

ABRvS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6898, *M en R* 2012/13, m.nt. M.M. Kaajan.

ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0687, *BR* 2013/105 m.nt. H.E. Woldendorp.

ABRvS, 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2037.

ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, *M en R* 2014/25, m.nt. W. Zwier.

Parlementaire stukken

Stb. 2005, 195.

Stb. 2005, 437.

Stb. 2009, 18.

Stb. 2012, 441.

Stb. 2012, 643.

Stcrt. 2010, 5162.

Stukken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken II 1993/94, 23 580, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2001/02, 28 171, 3 (MvT).

Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, 3, (MvT).

Kamerstukken II 2006/07, 31 038, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2007/08, 31 038, 6 (NV).

Kamerstukken II 2008/09, 31 953, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2009/10, 32 389, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2011/12, 33 135, 3, (MvT).

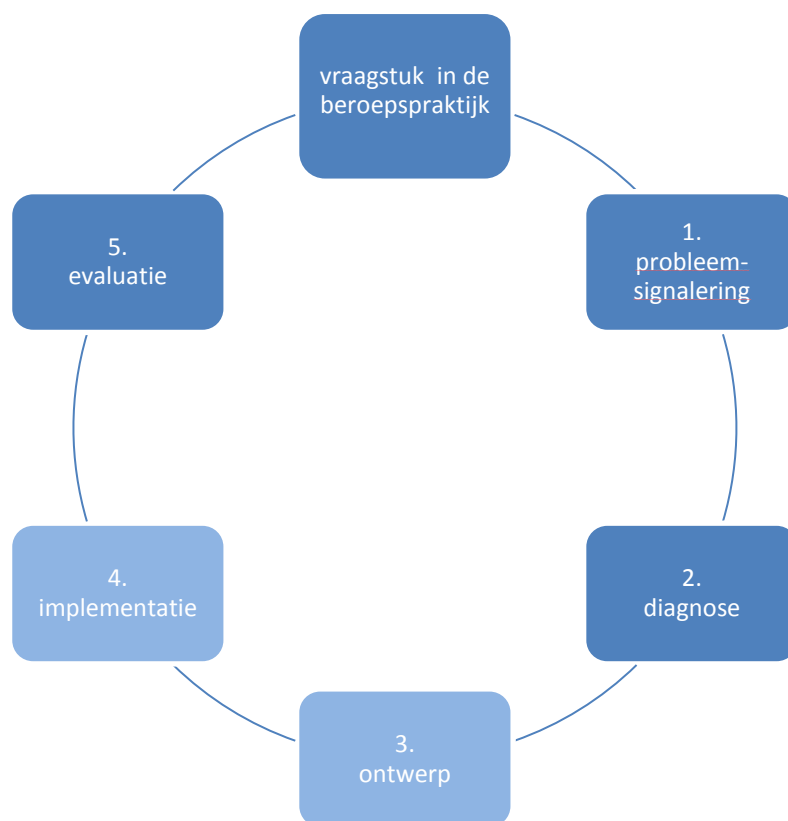
Kamerstukken II 2011/12, 33 348, 4.

Stukken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken I 2008/09, 31 038, D, (MvA).

Bijlagen

Bijlage 1 – Interventiecycclus



Bijlage 2 – Onderzoeksmodel

Onderzoekskader & Interventiecycclus^①

Sinds 1967 kent Nederland een Nbw. De Nbw zorgt voor de bescherming van natuurgebieden in Nederland. De Nbw onderscheidt drie beschermde natuurgebieden. De Nbw bepaalt wat wel en niet mag in deze gebieden. Indien in of rond deze gebieden, bepaalde handelingen worden verricht die schadelijk kunnen zijn voor het gebied, dient er een Nbw-vergunning te worden aangevraagd. Uit de praktijk blijkt dat er al snel een Nbw-vergunning nodig is. Het is van belang dat er toezicht wordt gehouden de naleving van deze vergunning en dat er, indien nodig, gehandhaafd kan worden. Nu is er onduidelijk over het handhavingsbeleid van de 12 provincies. Er zijn namelijk verschillende situaties (vanuit de Wabo) mogelijk met verschillende bevoegde gezagen. Een Nbw-vergunning kan namelijk gekoppeld worden aan een omgevingsvergunning, indien sprake is van een C-inrichting. Indien er sprake is van een A- of B-inrichting kan dit niet gekoppeld worden. Bij elke situatie ligt het bevoegd gezag tot handhaving bij een andere decentrale overheid. De provincies zijn het niet met elkaar eens in welke gevallen de provincies of gemeenten bevoegd zijn. Het ministerie heeft hierover geen uitsluitsel gegeven. De twijfel bij de provincies blijft daardoor bestaan. Het onderzoek zal zich in de eerste en tweede fase van de interventiecycclus bevinden (probleemsignalering & diagnosticeren).



Doelstelling ②:

Doen van aanbevelingen aan Bert Kaspers (vz. Groene Handhaving), over te voeren handhavingsbeleid o.g.v. Nbw, m.b.t. de B-inrichting e.a. situaties vanuit de Wabo, zodat alle provincies op uniforme wijze gaan handelen.

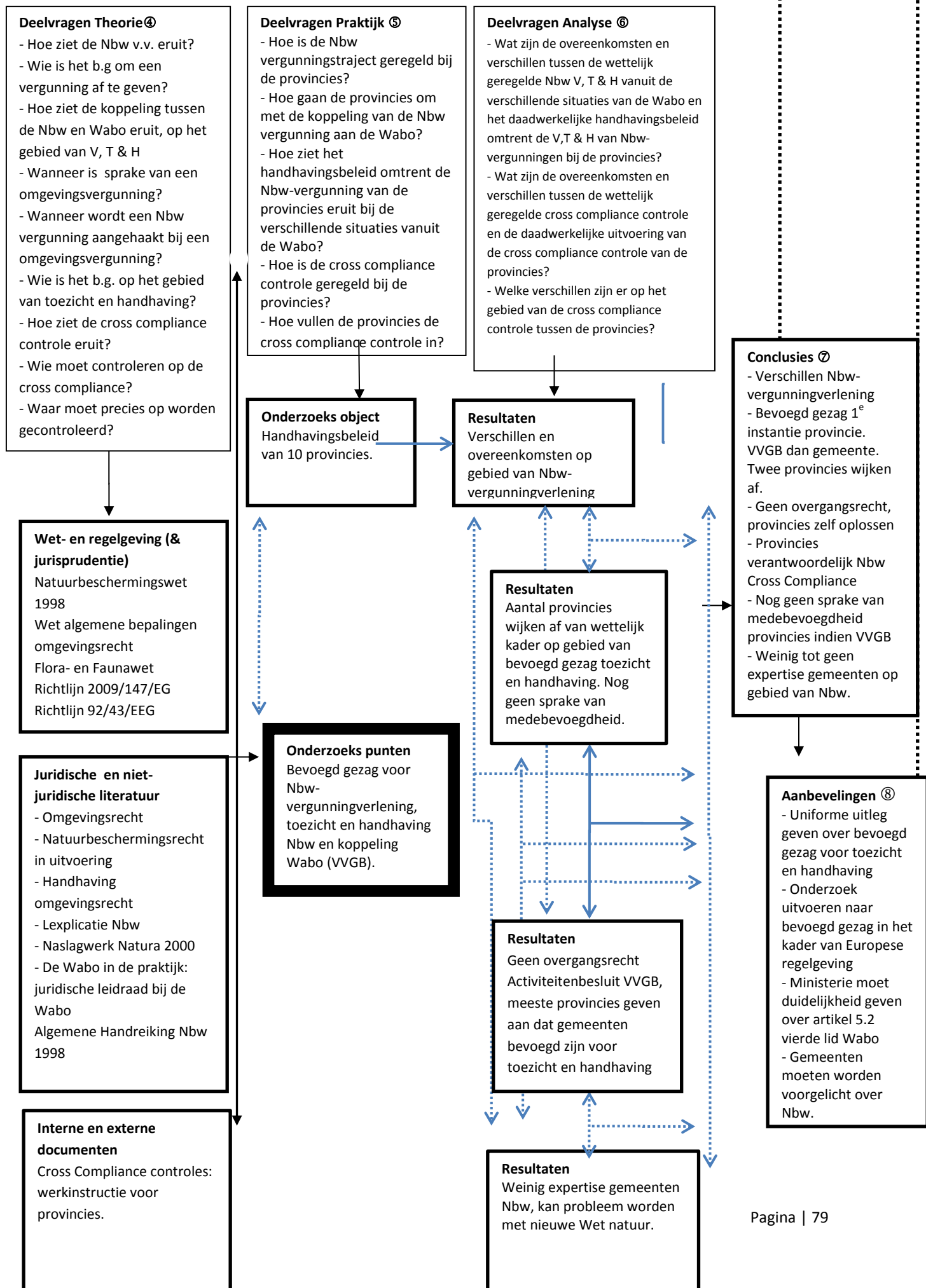
Door

Inzichtelijk maken van theorie omtrent V, T & H o.g.v. de Nbw en de koppeling met de Wabo en het inzichtelijk maken van de theorie van de juiste uitvoering van de cross compliance controle. Naast de theorie ook de praktijksituatie van de provincies te onderzoeken en daardoor inzichtelijk te maken op welke manier provincies omgaan met de problematiek rondom het handhavingsbeleid op grond van de Nbw m.b.t. de B-inrichting en daarnaast de theorie naast de praktijksituatie leggen om een analyse te kunnen maken en aan de hand daarvan een rapport te kunnen schrijven.



Centrale Onderzoeksvraag ③

Wijkt het handhavingsbeleid van de provincies af van het wettelijk kader van de Nbw en de Wabo en wat zijn de verschillen tussen de provincies op het gebied van het handhavingsbeleid?



Bijlage 3 – Interviews

Provincie Drenthe

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

Nee er zijn geen afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie. Drenthe maakt geen gebruik van de Web-BVB.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee, de gemeenten geven dit niet door.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Nee de meldingen worden niet doorgegeven aan de provincie. Sporadisch komt het voor dat het wel wordt doorgegeven aan de provincie.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Ook hier geldt dat de meldingen niet worden doorgegeven. Sporadisch wordt het doorgegeven doordat er onderling goede contacten zijn.

- Wat verstaat u onder significant?

Significant betekent dat de gevolgen van een activiteit, de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

Eerste uitkomst is dat geen verslechterende of significant verstorende effecten zijn (helemaal geen effecten). Er is geen vergunning nodig.

Tweede uitkomst is dat er wel effecten zijn maar deze niet significant of verstorend zijn. Bijvoorbeeld fietsen door een bijzonder gebied met een groep mensen. Heeft wel effect maar niet verstorend of significant. Wellicht vergunning nodig.

Derde uitkomst is dat er geen kans is op significante effecten maar wel verslechterende effecten. Dan wordt toetsing gedaan en gekeken wat effecten zijn en of er vergunning kan worden afgegeven.

Vierde uitkomst is dat niet wordt uitgesloten dat de effecten een significant effect hebben. Moet dan een passende beoordeling worden gemaakt.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Geen enkel effect. Voortoets was globaal, achteraf kan blijken dat geen effecten zijn dus geen vergunning nodig.

Significante effecten worden uitgesloten maar verslechterende effecten niet. Moet gekeken worden of vergunning kan worden afgegeven.

Significante effecten worden niet uitgesloten, met het nemen van mitigerende maatregelen worden deze effecten echter teniet gedaan of beperkt zodat wel een vergunning kan worden verleend.

Laatste uitkomst is dat geen vergunning kan worden afgegeven. Dan wellicht nog vergunning ogv ADC toets.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Wordt toegepast bij stikstof. Indien aan artikel wordt voldaan dan wordt stikstofdepositie niet meegenomen in passende beoordeling. Het is makkelijker om een vergunning te krijgen. In geval van sub a geen passende beoordeling. In geval van sub b wel passende beoordeling.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Vertroebeld beeld door legesverordening en doordat tijdelijke stop zat op vergunningverlening.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Indien geen omgevingsvergunning nodig is, dan kan er niets worden aangehaakt. Uit de wet volgt dat de provincie het bevoegd gezag is voor de Nbw-vergunningverlening, toezicht en handhaving.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Indien geen omgevingsvergunning dan geen aanhaking. Provincie is dan bevoegd gezag.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Geen aanhaking dan provincie. Indien er wel wordt aangehaakt dan is de gemeente het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning, toezicht en handhaving op de afgegeven VVGB van de provincie. Dit geldt overigens voor alle inrichting zolang er maar is aangehaakt. De provincie geeft VVGB af. De provincie is bevoegd voor toezicht ook al is VVGB afgegeven.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Niet actief op bedrijven in of rondom natura 2000-gebieden. Wordt wel gecontroleerd op cross compliance en de opleveringscontroles (bedrijven die Nbw toestemming hebben).

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Nee, gemeenten controleren alleen op milieu aspect.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

Bestuursdwang en last onder dwangsom. Daarnaast WED, economische delicten.

- Uit artikel 5.2 lid 4 van de Wabo blijkt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het geven van een VVGB, tevens tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving (in de gevallen die zijn aangewezen bij wet of amvb). Er zou sprake kunnen zijn van een dubbele handhavingsbevoegdheid. Geldt dit ook voor de Nbw?

Op dit moment niet. 5.2 lid 4 is in de Wabo gekomen met de reden voor VVGB milieu en niet voor natuur. Misschien in de toekomst ook voor natuur.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels. Voor sommige veehouderijen is er geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu meer nodig terwijl er voor die tijd wel een milieuvergunning nodig was. Stel: een veehouderij had een milieuvergunning en een VVGB (voor de Nbw), nu heeft deze veehouderij geen vergunningplicht meer maar moet hij een melding doen. Wat gebeurt er met de VVGB? Is deze blijven bestaan of moet er alsnog een Nbw-vergunning worden aangevraagd?

De VVGB is blijven bestaan in de omgevingsvergunning. De VVGB is als het ware geïntegreerd in de omgevingsvergunning en vervalt daardoor niet. Enkel het onderdeel milieu is vervallen. De gemeente is het bevoegd gezag. De provincie is medebevoegd voor toezicht.

Provincie Flevoland

Belangrijk te weten: weinig tot geen verzuringgevoelige gebieden. Natura 2000-gebieden over het algemeen aangewezen op grond van de Vrl en de meeste gebieden zijn water. Vergunningverlening ligt bij provincie en toezicht en handhaving is meegegaan naar de omgevingsdienst.

Nadere effecten analyse beheerplannen. Categorie 1 geen vergunning, 2 geen vergunning onder werking beheerplannen, 3 vergunning.

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

De provincie Flevoland heeft alleen afspraken gemaakt in het kader van de Wabo. Er is een overeenkomst opgesteld tussen de provincie en gemeentes. Hierin is o.a. geregeld dat ze gebruik maken van elkaars expertise, maar dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie Flevoland heeft geen zicht op deze inrichtingen.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Nee de provincie Flevoland heeft geen zicht op deze inrichtingen. Wat een probleem is, is dat gemeentes niet kijken of een ondernemer wellicht een Nbw-vergunning nodig heeft. Dit probleem is in beeld bij Flevoland.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

In principe geeft de gemeente dit niet door aan de provincie. Sporadisch komt het voor dat een gemeente het wel doorgeeft. Dit komt doordat een werknemer de initiatiefnemer geholpen heeft en dat die ambtenaar wel wat afweet van de Nbw. Ook komt het geregeld voor dat De gemeente niet eens weet dat er een Nbw-vergunning nodig is en dat ze dan naar de provincie moeten voor een VVGB. Er is gewoon geen kennis bij de verschillende gemeentes. De provincie krijgt over het algemeen alleen informatie als er een VVGB moet worden afgegeven.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Nee de provincie stemt dit niet met de gemeente af. De provincie heeft dan ook geen zicht op deze inrichtingen.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

Vraag doorgestuurd naar vergunningverlener. Geen antwoord gekregen.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Vraag doorgestuurd naar vergunningverlener. Geen antwoord gekregen.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Tot op heden nog geen gebruik van gemaakt.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Provincie is het bevoegd gezag. Er is geen sprake van aanhaken (dat kan ook niet). Daarmee is de provincie bevoegd tot vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Wel is het zo dat de aangewezen toezichthouders onderling uitwisselbaar zijn. De GS dient dat een aanschrijving te sturen naar de andere provincie. Flevoland werkt namelijk samen met ondermeer Friesland en Noord-Holland. Het was zo dat Friesland een Nbw-vergunning had afgegeven voor visserij op het IJsselmeer. Een gedeelte van het meer ligt in Flevoland en het andere gedeelte in Friesland. GS van Friesland hebben een brief geschreven naar GS van Flevoland om te gaan samenwerken en de toezichthouders uit te wisselen.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Zo lang er geen omgevingsvergunning is afgegeven, is de provincie bevoegd voor de VTH taken. Zodra er wel een omgevingsvergunning is en de Nbw-vergunning haakt aan, dan is gemeente bevoegd voor VTH (vergunningverlening dan met VVGB).

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Indien het door middel van een VVGB aanhaakt bij de omgevingsvergunning, dan is de gemeente het bevoegd gezag. Indien het niet wordt aangehaakt en de Nbw-vergunning wordt eerder aangevraagd dan is de provincie het bevoegd gezag voor de VTH Taken.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

Dan is de gemeente bevoegd, alhoewel gemeentes dit niet altijd weten. Beter gezegd, in uitzonderlijke gevallen weten gemeentes dat ze toezicht moeten houden en handhaven.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

De natura 2000 gebieden zijn niet verzuringgevoelig. Stikstofdepositie speelt daarmee geen rol. Er wordt dus ook weinig op bedrijven gecontroleerd. Het gaat meer om de bescherming van vogels. Flevoland is een belangrijke plek voor veel vogels. Er wordt meer gecontroleerd op activiteiten zoals visserij en het maaien van waterplanten.

Er wordt goed toezicht gehouden op de Nbw-vergunningen. Voorbeelden: IJsseloog slibdepot en diepe vaargeul. Elke vergunning wordt gecontroleerd. Aparte risicoanalyse voor groene wetten. Die inrichtingen komen niet naar voren. 1% Cross compliance, naast deze cross compliance niets ingepland.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Hele andere situatie, minder vergunningen. Er zijn stuk of 2 gemeentes in Flevoland die bedrijven doorsturen naar provincie als ze vermoeden dat er een Nbw-vergunning nodig is. Deze gemeentes hebben liever dat de bedrijven eerder een Nbw-vergunning aanvragen zodat provincie bevoegd is voor VTH.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

In dat opzicht niet, ook niks over gehoord. Het zal wel duidelijker worden voor gemeenten waar ze aan toe zijn.

- Hoeveel nbw vergunningen verleend de provincie per jaar?

Bestand met aantal vergunning wordt doorgestuurd.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit zijn er veel veehouderijen onder de algemene regels gevallen en zijn ze niet meer vergunningplichtig. In veel gevallen is de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen. Nu kan het zijn dat er een VVGB ogv de Nbw was aangehaakt bij deze omgevingsvergunning. Wat is er met de VVGB gebeurd (aangezien er geen overgangsrecht is) en wie is er bevoegd om toezicht te houden en te handhaven?

Deze situaties nog niet meegemaakt. De VVGB blijft bestaan omdat nergens wordt aangegeven dat het vervalt. Er is geen overgangsrecht geregeld dus gaan we er van uit dat het blijft bestaan. De gemeente is het bevoegd gezag.

Provincie Friesland

Vergunningverlening zit bij provincie en toezicht en handhaving bij omgevingsdienst (FUMO)

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

Nee er zijn geen vastgelegde afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie. Ook niet algemener, zoals in het kader van de Wabo.

Er wordt vaak geen VVGB door de gemeenten aangevraagd.
Gaat vaak om handelingen dan projecten. Hoogstzelden een project.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie heeft geen zicht op deze inrichtingen. Er is wel een bestand voor inrichtingen bij grijze vergunningverlening, voor Groen is dit er niet. Provincie houdt wel toezicht op inrichtingen

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Nee de gemeentes geven dit niet door aan de provincie. De gemeente regelt de vergunningaanvraag en besluit daarover. Dan zeggen de meeste gemeentes dat ze hebben gedaan wat van hen wordt verwacht. Gemeentes checken niet of wellicht Nbw-vergunning nodig is voor aanvragers. Gemeente geeft niet door aan provincie. Provincie vraagt wel om informatie aan gemeentes. Kan best melding zijn geweest van 4 jaar geleden.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Over het algemeen niet tenzij er een Nbw-vergunning nodig is voor het bedrijf. Dan krijgt de provincie wel informatie over dat bedrijf, maar van andere c-inrichtingen niet (tenzij dus Nbw-vergunning)

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Provincie heeft dit niet afgestemd met de gemeentes en ze hebben dan ook geen zicht op B-inrichtingen en die kunnen ze daarom ook niet controleren of die een Nbw-vergunning nodig hebben.

- Opmerking significant:

Allereerst is dit een probleem van de Nbw. Er zijn te weinig concrete bepalingen. Significant is een gebrek van de wet.

Indien er wel significante effecten zijn maar deze zijn weg te mitigeren, ben je nog niet in passende beoordeling beland.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

- Significant is niet uitgesloten, dan passende beoordeling.
- Significant wel uitgesloten, maar maatregelen nemen om verslechterende effecten te beperken.
- Geen negatieve effecten, wordt beoordeeld als niet vergunningplichtig. De initiatiefnemer krijgt dan een bestuurlijk rechtsoordeel.

Even verder over bestuurlijk rechtsoordeel: Een initiatiefnemer die misschien een Nbw-vergunning nodig heeft gaat naar de provincie om te vragen of hij zo'n vergunning nodig heeft. De provincie probeert het af te doen met een Bestuurlijk rechtsoordeel. Er kan in het vooroverleg worden gestuurd welke kant de initiatiefnemer op gaat. Als je die kant op gaat is de kans groter dat je een bestuurlijk rechtsoordeel krijgt die positief voor je uitpakt. Oordeel is niet voor bezwaar en beroep vatbaar. Friesland heeft stuk of 60 bestuurlijke rechtsoordelen afgegeven. Er is dan geen vergunning nodig omdat Friesland meent dat je geen vergunningplicht hebt dus geven ze een bestuurlijk rechtsoordeel. Dit doet de provincie uit volledigheid en uit voorzorg.

Bijzonder: Sneekweek ligt midden in een natura 2000-gebied. Dit gebied is een opvang voor wintervogels. Daarom is het alleen in de winter een natura 2000-gebied. In de zomer geen instandhoudingsdoelstellingen.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

- In ernstigste geval, significant negatieve effecten zijn niet uitgesloten. Dan krijg je ADC toets. Daar kan uitkomen vergunning of helemaal niet.
- Wel significante effecten maar flink terugbrengen dan vergunnen met mitigerende maatregelen.
- Theoretisch kan het zijn dat negatieve effecten worden uitgesloten dus geen vergunning.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Is veel discussie over. Artikel wordt wel toegepast. De provincie past dit artikel toe wanneer de depositie absoluut nul is. Er is dan geen passende beoordeling nodig.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Friesland heeft in 2013, 86 vergunning verleend (waarvan 74 aan veehouderijen).
11 vergunning verlengd (geen veehouderijen).
21 VVGB waarvan 8 voor veehouderij.
43 beoordelingen vergunningplicht afgegeven waarvan 8 voor veehouderijen.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Provincie is bevoegd. VTH bij provincie.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Provincie is bevoegd gezag zo lang er maar geen sprake is van een aanhaken van een Nbw-vergunning bij een omgevingsvergunning.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Indien sprake is van een aanhaken bij omgevingsvergunning dmv afgeven van VVGB, dan is gemeente bevoegd gezag. Nbw-vergunning haakt aan mits omgevingsvergunning eerder is aangevraagd dan Nbw-vergunning. De gemeenten zijn hier niet blij mee. Ze krijgen dan meer werk en moeten ze dus toezicht houden en handhaven op deze vergunningen. Indien geen sprake is van een aanhaken, dan is provincie het bevoegd gezag.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

Gemeente, volgt uit Nbw hoofdstuk IX, X en de Wabo.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Er wordt actief gecontroleerd op veehouderijen. Vooral veehouderijen die zijn uitgebreid. Er wordt zorgvuldig nagegaan of zij een vergunning hebben aangevraagd.

Verlichting is laatste tijd kwestie in Friesland. 's Nachts verlichting van veehouderijen, hebben beesten er last van of is het meer omdat we het donker willen houden omdat provincie niet veel verlicht is. Voor FF zit je vaak in natura 2000 gebied, kun je die gelijk mee pakken. Ze komen er wel veel, met beheerplannen vaker aanwezig zijn om te constateren of er veranderingen zijn.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Begint wel te komen. Ze geven wel aan dat boeren Nbw-vergunningen nodig hebben.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

De mogelijkheden tot handhaving zijn: Eerst kijk je of het valt te legaliseren. Nee negatief omdat significant. Je kunt de activiteit beëindigen of maatregelen treffen om significante effecten weg te nemen. Activiteit beëindigen is bestuursdwang. Als de overheid maatregelen moet treffen omdat de eigenaar het niet wil doen dan doet de overheid dit op kosten van de eigenaar. Minister heeft ook toezichthouders.

Op Waddenzee varen vier schepen, dit zijn mensen van EZ. Zij hebben een toezicht houdende en handhavende taak. Friesland maakt graag gebruik van deze toezichthouders omdat ze zelf geen schepen hebben.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

-

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit zijn er veel veehouderijen onder de algemene regels gevallen en zijn ze niet meer vergunningplichtig. In veel gevallen is de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen. Nu kan het zijn dat er een VVGB ogv de Nbw was aangehaakt bij deze omgevingsvergunning. Wat is er met de VVGB gebeurd (aangezien er geen overgangsrecht is) en wie is er bevoegd om toezicht te houden en te handhaven?

In het Activiteitenbesluit staat nergens dat de VVGB met de omgevingsvergunning vervalt. De VVGB blijft daardoor bestaan en de gemeente is bevoegd omdat de gemeente de vergunning heeft afgegeven.

Overig:

Cross compliance is administratieve controle, krijgt een bestand waar landerijen opstaan. Moet je land in om stuk land te controleren of oppervlakte klopt. Je vraagt vergunning gegevens op, kijkt naar dieren aantallen. Kan zijn dat boer zich niet aan regels houdt en dat terugkoppeling naar dienst regelingen doen, hij krijgt wel subsidie maar heeft niet aan de regels gehouden. dan is dienst regelingen gehouden om te kijken wat ze aan subsidie doen.

Conclusie ook weer hier is dat gemeentes weinig weten van Nbw.

Provincie Gelderland

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

De provincie Gelderland heeft geen afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie. Wel zetten de gemeenten alle informatie over agrarische bedrijven op de Web-bvb (bestand veehouderij bedrijven). De informatie is te vinden op de website <http:// gelderland.vaa.com/webbvb/>. De gemeenten houden het allemaal up-to-date.

Voor industriële bedrijven is er geen vast meldingssysteem. Gemeenten geven dan ook weinig informatie over dit soort bedrijven. Het komt sporadisch voor dat de provincie informatie ontvangt van de gemeente.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

De provincie heeft geen zicht op alle type A-inrichtingen. Er is geen bestand met welke bedrijven een A-inrichting zijn. Het komt nauwelijks voor dat een type a-inrichting, een Nbw-vergunning nodig heeft.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Nee de gemeenten geven dit niet door aan de provincie. De provincie heeft dan ook geen zicht op alle B-inrichtingen.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

In principe geven de gemeenten niets actief door aan de provincies. Het kan zijn dat de oprichter van een B-inrichting geen weet heeft van de Nbw-vergunningplicht.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Nee de provincie en gemeenten hebben dit niet afgestemd met elkaar. Indien een gemeente een melding krijgt van een type B-inrichting, geven de gemeenten niet aan dat de initiatief nemer wellicht een Nbw-vergunning nodig heeft. De provincie heeft in dat opzicht dan ook geen zicht op de inrichtingen.

- Wat verstaat u onder significant?

Industriële bedrijven gaat het altijd om stikstof uitstoot. Als de uitstoot bij een bedrijf toeneemt of afneemt blijft het significant, omdat er sprake is van een bovengrens van kritische depositiewaarde. In bijna alle Natura 2000-gebieden in Gelderland is er teveel stikstofuitstoot. Ook al is er een afname, dan blijft de uitstoot alsnog boven de ondergrens en is het dus significant.

Salderen is een mitigerende maatregel. Op deze manier kun je ervoor zorgen dat er geen ADC-toets hoeft te worden uitgevoerd. Provincies worden niet blij van een ADC-toets omdat het extra werk is. In Gelderland is er, voor zover de geïnterviewde weet, maar 1 keer voorgekomen dat er een

vergunning is verleend dmv de ADC-toets. Er moet dan wel toezicht worden gehouden op de compenserende maatregel.

Gelderland heeft een Handhaving Uitvoeringsplan (hup). Er wordt actief gehandhaafd op de Nbw-vergunning. In sommige gevallen is er dan ook bestuursdwang toegepast.

Significant:

Geen sluitend antwoord maar wel bepaalde indicatoren,

Indien de staat van instandhouding niet optimaal is door de te verrichten activiteit, is de conclusie dat de effecten significant zijn.

Indien er effecten zijn, is het niet significant indien realisering van het doel (bepaalde habit houden of uitbreiden) haalbaar is.

Tijdelijke effecten hoeven op lange termijn niet significant te zijn, paar dieren storen wil niet zeggen dat instandhouding niet kan worden gerealiseerd.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

Allereerst wordt er vaak de fout gemaakt dat er mitigerende maatregelen worden genomen bij de voortoets. Deze maatregelen worden genomen zodat er geen significante effecten zullen zijn. Zodra je gaat mitigeren, ben je bezig met een passende beoordeling omdat op voorhand al duidelijk was dat significante effecten op voorhand niet konden worden uitgesloten. Uitkomsten die mogelijk zijn:

- Geen effecten dus ook geen vergunningplicht.
- Wel effecten maar niet significant, wel vergunningplicht (vergunning zonder voorwaarden).
- Wel effect en significant, dan ga je een passende beoordeling maken.

Kijken naar effect op de instandhoudingdoelstellingen.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

- Als uit de passende beoordeling blijkt dat er geen significante effecten zullen optreden dan ga je weer naar de voortoets.
- Effecten zijn te mitigeren (gevolg is vergunning).
- Effecten niet te mitigeren (dan volgt ADC-toets).

- Hoeveel Nbw-vergunning verleend uw provincie jaarlijks?

Jaarlijks 2500 vergunningen veehouderij, rond de 10 voor industriële bedrijven.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

De provincie omdat dit wettelijk is geregeld. Er is geen aanhaakplicht, dus provincie is bevoegd voor de VTH taken.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

De provincie omdat dit wettelijk is geregeld. Er is geen aanhaakplicht, dus provincie is bevoegd voor de VTH taken.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Dat hangt er van af. Indien er wordt aangehaakt bij de omgevingsvergunning dan is de gemeente bevoegd. Als er niet wordt aangehaakt omdat de Nbw-vergunning eerder is verleend, dan is de provincie bevoegd.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

De gemeente omdat er een aanhaakplicht geldt.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Heel veel agrariërs hadden geen vergunning maar hadden ze wel moeten hebben. Ontzettend actief geweest in Gelderland omdat in de periode hiervoor er niets werd gedaan aan controle op het gebied van groene wetgeving. Handhavingsbeleid moet nog komen.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Intensieve veehouderij (grote aantallen dieren en vooral varkens en kippen) en controle op milieuvergunningen.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

Nu is een keuze. Die vrijheid van keuze is er niet meer. Als wabo vergunningvrij is dan geen aanhaakplicht. Alles wat vergunningplichtig is bij wabo, haakt meteen aan. De gemeenten krijgen dan meer bevoegdheden.

Wie controleert op mitigerende maatregelen? Indien sprake is van VVGB, dan ligt deze taak ook bij gemeenten. De meeste gemeenten hebben dit niet door.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit zijn er veel veehouderijen onder de algemene regels gevallen en zijn ze niet meer vergunningplichtig. In veel gevallen is de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen. Nu kan het zijn dat er een VVGB ogv de Nbw was aangehaakt bij deze omgevingsvergunning. Wat is er met de VVGB gebeurd (aangezien er geen overgangsrecht is) en wie is er bevoegd om toezicht te houden en te handhaven?

Vraag doorgestuurd. Geen antwoord gekregen.

Overige opmerkingen/informatie:

Er veel ruis is op de lijn tussen gemeente en provincie. Als voorbeeld neem ik de type B-inrichting. Zo'n inrichting maakt een melding bij de gemeente. Stel dat hij geen omgevingsvergunning nodig heeft (niet voor milieu maar ook geen bouw o.i.d.), dan kan het alsnog zijn dat hij een Nbw-vergunning nodig heeft omdat hij misschien, met de uitvoering van zijn bedrijf, significante effecten veroorzaakt. Als een initiatiefnemer een melding doet bij de gemeente, geven de meeste gemeenten niet aan dat ze wellicht een Nbw-vergunning nodig hebben. Het zou verstandig zijn dat gemeenten bij een melding, opnemen dat de initiatiefnemer op grond van de Nbw, misschien wel een vergunning nodig heeft. De gemeenten geven namelijk geen afschriften van meldingen door aan de provincie. De provincie is dan ook niet op de hoogte van deze inrichtingen en zou dan zelf actief in de gaten moeten houden om welke bedrijven het gaat. Aangezien Gelderland een grote provincie is met veel veehouderijen en andere bedrijven, gaat dit veel tijd dus geld kosten. Aangezien provincies ook moeten bezuinigen, zal hier logischerwijs geen geld in worden gestoken. Gemeenten kunnen hier een grote waarde in spelen (als ogen en oren van de provincie), door afschriften van de meldingen door te geven aan de provincie en de initiatiefnemer laten weten dat hij misschien een Nbw-vergunning nodig heeft.

Daarnaast spelen er toch wat problemen bij de type C-inrichtingen. Het moment van het aanvragen van een Nbw-vergunning is cruciaal voor wie het bevoegd gezag is. Indien een initiatiefnemer eerst een Nbw-vergunning aanvraagt, kan de Nbw-vergunning nergens bij aanhaken en is de provincie bevoegd om een vergunning af te geven. Wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en er daarna een Nbw-vergunning wordt aangevraagd, wordt deze aangehaakt bij de omgevingsvergunning. De provincie dient dan een VVGB af te geven aan de gemeente. De gemeente neemt de VVGB dan als geheel over. Vaak realiseren gemeenten zich niet dat ze een VVG nodig hebben. Ze weten niet dat er een Nbw-vergunning nodig is en dat de Nbw-vergunning kan worden aangehaakt bij een omgevingsvergunning. De gemeente zou er verstandig aan doen om naar de initiatiefnemer te stappen en te vragen of ze ook aan een Nbw-vergunning hebben gedacht. Er is een groot gebrek aan kennis bij gemeenten over de Nbw. Er zijn gemeenten die zelfs zeggen dat de initiatiefnemer geen Nbw-vergunning nodig heeft.

Verder heeft de provincie Gelderland 7 omgevingsdiensten. De provincie Gelderland behoort qua oppervlakte, tot de grootste provincies van ons land. Er worden veel vergunningen afgegeven en er is dus veel werk te doen. Er is bestuurlijk gekozen om 7 omgevingsdiensten te hebben. Dit heeft te enerzijds dus te maken met de grootte van Gelderland en anderzijds met de streken binnen Gelderland. Iemand uit de provincie Groningen voelt zich een Groninger. Dat is bij Gelderland niet het geval. Ze zijn erg gebonden aan streken. Omdat er 7 omgevingsdiensten zijn, moeten deze omgevingsdiensten onderling ook weer met elkaar worden afgestemd. Daarom is er een Gelderse stelsel omgevingsdienst om eenheid te creëren. Dit stelsel werkt nu bijna een jaar en het verloopt tot nu toe erg goed. Er is in Gelderland voor gekozen om de handhaving van groene wetten, niet onder te brengen bij de omgevingsdienst maar bij de provincie. Het plan was om dit in 2015 wel te doen, maar ook dit gaat (nog) niet door.

Provincie Groningen

Allereerst is het handig om het volgende te weten: Groningen kent een beperkt aantal Natura 2000-gebieden. De Waddenzee is het grootste natura 2000-gebied, daarna komen het Lauwersmeer, Leekstermeer en Zuidlaardermeer. Ook bevindt zich een klein stukje drentssche AA in Groningen, daarnaast heeft Groningen ook nog Lieftingsbroek. Lieftingsbroek is provincie volledig bevoegd. Voor de andere gebieden is Groningen bevoegd samen met Friesland of Drenthe. Artikel 2 van de Nbw, in overleg met andere GS. Lauwersmeer is Friesland, Leekstermeer is Drenthe en Zuidlaardermeer ligt voor het grootste gedeelte in Groningen.

Verder kent Groningen 1 beschermd natuurmonument en dat is het Schildmeer. Provincie bevoegd gezag voor koelwateruitlaat, voor water uitlaat komt in Waddenzee is ministerie bevoegd. Centrale RWE, Central Nuon, windmolens, centrale Eemsmond energy.

Lieftingsbroek is het enige gebied met verzuringgevoelige habitat. Stikstof speelt hier wel een rol en daarmee dus ook de veehouderijen. Lieftingsbroek is aangewezen op grond van de Hrl. De rest is bijna allemaal op grond van de Vrl. Groningen kent daarmee weinig natura 2000-gebieden dus er is dan ook weinig vergunningverlening in Groningen. Hierover is door GroenLinks vragen gesteld in de PS. Ze vragen zich af hoe het kan dat er in Groningen weinig Nbw-vergunningen worden afgegeven. Oorzaak wellicht bestuurlijk rechtsoordeel?

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

Nee de provincie heeft geen afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie op het gebied van de Nbw. Bij het beheerplan van Lieftingsbroek is wel gebruik gemaakt van de gegevens van de gemeente.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie heeft geen zicht op deze inrichtingen.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Gemeente geeft dit sporadisch door. Er zal dan toevallig een ambtenaar moeten zitten die denkt dat er misschien sprake kan zijn van een Nbw-vergunning.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Gemeente geeft dit sporadisch door. De provincie geeft aan dat het voor de meeste bedrijven wel duidelijk is dat er een Nbw-vergunning nodig kan zijn.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Nee dit wordt niet afgestemd. De provincie heeft dan ook geen zicht op deze inrichtingen.

- Wat verstaat u onder significant?

Significant is dat als er een activiteit wordt verricht in strijd met de instandhoudingsdoelstelling.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

- Kijken of je dieper in materie moet. Als je denkt "het komt in de buurt van significante effecten" dan passende beoordeling.
- Geen verslechterend effect

Groningen doet veel af met een bestuurlijk rechtsoordeel. Voor veehouderijen is maar 1 keer een VVGB afgegeven. De rest is allemaal afgedaan met een bestuurlijk rechtsoordeel. Groenlinks vraagt aan GS waarom er zo weinig vergunningverlening is per jaar. GroenLinks vraagt o.a. aan GS of ze van mening zijn dat hiervoor een Nbw-vergunning is vereist? Kleine toename is niet vergunningplichtig, zegt Groningen. Er kunnen geen rechtsmiddelen worden ingezet tegen het bestuurlijk rechtsoordeel.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

De eerste uitkomst is dat geen vergunning vereist is omdat er geen verslechterende of significant verstorende effecten zijn. Tweede uitkomst is dat er verslechteringsstoets (bestaat formeel niet meer) moet worden gedaan omdat verslechterende effecten niet kunnen worden uitgesloten maar significant verstorende effecten wel. Indien er sprake is van verslechterende effecten, maar je neemt mitigerende maatregelen, dan wordt er wel een vergunning afgegeven. Ook Groningen meent dat je met mitigerende maatregelen prima in de voortoets kunt zitten.

In de praktijk niet zo streng dat het een passende beoordeling is. Groningen noemt maatregelen het liefst mitigerend ipv compenserend zodat je maar niet aan de ADC toetst toe komt.

Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten dan wordt er een passende beoordeling gemaakt.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Groningen heeft dit artikel 1 keer toegepast. Het ging om een bedrijf ongeveer 650 meter van Liefthinsbroek. Dit bedrijf had een afname van stikstofdepositie. Dit was ook tevens de enige keer dat een VVGB is afgegeven.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Stuk of 20 + kleine 16. Kleine 16 bestaat uit wadlopen.

Veel bestuurlijk rechtsoordelen (stuk of 10-20)

Groningen kent daarnaast ook nog de artikel 20 gebieden. Dit zijn tijdig of permanent gesloten gebieden. Als je dit gebied wilt betreden dan heb je altijd een Nbw-vergunning nodig. Er zijn in Groningen een stuk of 16 van deze vergunningen afgegeven.

Ministerie houdt toezicht op Rottumeroog en Rottummerplaat, EZ heeft daar een boot varen. Minister bevoegd artikel 20 gebied aan te wijzen. Provincie is dan bevoegd voor de vergunningverlening en handhaving. Groningen heeft echter geen boten dus de ambtenaren van EZ houden toezicht.

Als provincie ben je verplicht om een vergunningaanvraag op het gebied van de Nbw, naar B&W te sturen en ministerie ook sturen. Als vergunning verleend is dan krijgen B&W en ministerie afschrift van vergunning. Vragen om zienswijzen voor vergunningaanvraag.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Afzonderlijke Nbw-vergunningen, moet je doen voor voor andere vergunningen. Als via omgevingsvergunning gaat dan is gemeente bevoegd gezag. Dan moet provincie VVGB afgeven. Gemeente moet VVGB onverkort overnemen in omgevingsvergunning. Geldt ook voor FF.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Als er niet wordt aangehaakt dan is de provincie bevoegd voor toezicht en handhaving. Als omgevingsvergunning eerder wordt aangevraagd dan de Nbw-vergunning dan haakt de Nbw-vergunning aan bij de omgevingsvergunning. De gemeente is dan het bevoegd gezag.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Zelfde als hierboven.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

De gemeente omdat dat in het kader van de wabo is. Volgt o.a. uit artikel 5.1 e.v. van de Wabo. Gemeente is we

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten? Nee controleert niet actief op bedrijven. Zal te maken hebben met expertise, waar kijk je naar? Lastig te controleren.

Heeft ook mede te maken doordat het beheerplan nog niet is vastgesteld. Als er geen grote wijzigingen van bedrijven zijn, dan is er geen aanleiding om te kijken. In Groningen niet zo heel vele bedrijvigheid, suikerunie ging uitbreiden. Dat is wel gemeld door milieu van provincie. Maar is toen naar Drenthe gegaan.

Beheerplan niet enige reden, er zijn gewoon weinig gebieden.

Geen verzuringgevoelige habitat. Waddenzee dus geen stikstof.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Meer vanuit eigen milieu.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

Stopleggen werkzaamheden activiteiten
Verbaliserend optreden
Bestuursdwang
Vergunning intrekken of wijzigen.
GS bedrijf stilleggen

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

Bevoegd gezag Friesland Waddenzee, activiteit in Groningen dan Groningen bevoegd gezag. Kan zijn dat effect in Friesland groter is dan in Groningen, dan moet je bevoegd gezag overdragen aan Friesland. Kan best zijn dat anders uitpakt dus dan bevoegd gezag overdragen, op moment van verrichten activiteit weet je niet waar effect het grootst is.

E-mail contact met Renate Groenveld

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit zijn er veel veehouderijen onder de algemene regels gevallen en zijn ze niet meer vergunningplichtig. In veel gevallen is de omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu vervallen. Nu kan het zijn dat er een VVGB ogv de Nbw was aangehaakt bij deze omgevingsvergunning. Wat is er met de VVGB gebeurd (aangezien er geen overgangsrecht is) en wie is er bevoegd om toezicht te houden en te handhaven?

Vóór dat de agrarische bedrijven onder het Activiteitenbesluit vielen, vielen zij onder een zelfstandige Amvb. Deze Amvb regelde natuurlijk alleen de milieuaspecten.
In beginsel vroeg men dan ook voor Nb-vergunningplichtige handelingen een vergunning aan bij GS, naast de melding in het kader van de Amvb bij de gemeente. Was er tevens een vergunning nodig o.g.v. de Wabo voor bijv. bouwen dan kon daar een vvgb aangehaakt worden zoals dat ook nu gebeurt. Dergelijke Wabo-vergunningen zijn natuurlijk gewoon blijven bestaan. Het bevoegd gezag ihkv de Wabo.

Verder moet je goed onderscheid maken tussen handhavende bevoegdheden en toezichthoudende bevoegdheden. Als ik de toelichting op de wetswijziging lees gaat de wetgever er volgens mij eigenlijk van uit dat het toezicht door de provincie wordt uitgevoerd. Natuurlijk mag de gemeente ook toezicht houden (mits zij natuurlijk toezichthouders aanwijst), maar doorgaans wordt dit uitbesteed aan de provincie omdat die geacht wordt de expertise te hebben.

Provincie Limburg

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

In principe niet. Niet in eerste instantie, vergunningverlening wordt ingewikkelder, provincie meer informatie nodig uit wabo spoor om vergunning te verlenen. Om dat in beeld te krijgen zijn ze nu behoorlijk met gemeentes in overleg getreden. Zelfstandige verantwoordelijkheid voor ondernemer om de papieren op orde te hebben. Er wordt vanuit gegaan als je bepaalde inrichting drijft, en de natuurbescherming komt in beeld dat je het zelf regelt.

WebBVB = voor 80% accuraat. Vooral voor de grote veehouderij gemeente is het accuraat. Hier worden als het goed is ook meldingen in verwerkt (binnenkort).

Stikstofverordening zonder depositiebank. Natuurbeschermingswetvergunning doen we nog niks mee. De verordening zegt dat een nieuwe veehouderij zoveel emissiereductie moet hebben. Anders is het in strijd met de verordening.

PAS zal vergunningverlening waarschijnlijk wel eenvoudiger maken. Vraag of het juridisch standhoudt. Bijna altijd externe werking. Afstand van 5 tot 10 km mag eigenlijk niet.

Uitleg:

Project = fysieke ingreep (in het landschap,) oprichten van werken of installaties of het oprichten van bouwwerken.

Handeling is alles wat een project niet is (het wisselen van dieraantallen in bestaande stal) andere diercategorie (tot 1 mei 2013) als je stal aanpast voor andere dieren kan het handeling zijn tenzij zoveel aanpassingen dat het een project wordt.

Voor handelingen kan sprake zijn van de uitzondering van bestaand gebruik (31-3-2010). Er is dan geen vergunningplicht.

19 kd moet gebruikt worden als de vergunningverlening ziet op stikstofemissies. Je dient dan eerst te kijken of je kunt voldoen aan 19kd. Als je voldoet aan 19kd dan geen passende beoordeling. 19kd voorziening voor vergunningverlening op moment dat stikstof emissie is. Mag je eigenlijk niet 19d gebruiken.

Heb je vergunning nodig? Kijken naar welk gebied 2004 of 1994, kijken naar bestaande recht op de momenten van referentiedatum, "laagst milieuvergunde situatie na de van toepassing zijnde referentiedatum" voor hrl gebieden altijd 2004 tenzij gebied later is aangewezen (bestaan niet) voor vrl gebieden is dat 1994 of latere datum als gebied later is aangewezen.

Al die toepassingen in wabo spoor zijn soort van hulpstukken om te bepalen of al dan niet sprake is van vergunningplicht en op welke wijze vergunt moet worden.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie heeft hier geen zicht op. We hebben weinig uitwisseling van informatie op dit gebied.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente,

geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Zelfde als hierboven.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Nee de gemeentes geven niets door aan de provincie. Zou in principe wel vergunningplichtig kunnen zijn. Verantwoordelijkheid van bedrijven om zelf de wet te kennen. Limburg heeft standpunt dat geen medebevoegdheid is van provincie. De ondernemer moet alles zelf regelen en weten.

OLO werkt niet goed. Als je het over hoofd ziet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning, dan kan je bedrijf helemaal lamleggen.

- Wat verstaat u onder significant?

In feite alles wat je op voorhand niet kunt uitsluiten wat effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen. In het aanwijzingsbesluit vind je de instandhoudingsdoelstelling.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

Stel je gaat drie of vier bomen voor kappen. Heb je een vergunning nodig of niet? Op voorhand moet je effecten kunnen uitsluiten, dan geen vergunning.

Stel je gaat 3 are kappen, kun je negatieve effecten op voorhand niet uitsluiten? Dan passende beoordeling. Als het om een andere handeling gaat, dan is geen passende beoordeling vereist.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Verstoring of verslechtering heeft betrekking op habitatsoorten, artikel 6 tweede en derde lid van de Hrl. Significant dan passende beoordeling.

Indien verslechtering een passende maatregel nemen om het te voorkomen.

Bijna alle gevallen is verslechtering ook significant. In principe altijd een passende beoordeling.

Geen negatieve effecten dan vergunning zonder voorwaarden

Negatieve effecten dan vergunning met voorwaarden

Significante effecten dan mitigatie

Effecten niet weg te nemen dan ADC-toets

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Als je 19kd hebt gedaan, dan kom je niet meer aan de passende beoordeling toe. Kd sluit je de passende beoordeling uit. 19kd is soort van passende beoordeling.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

300 tot 400 op jaarbasis.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Vergunningverlening provincie. De andere taken dan ook voor de provincie.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Als aanhaakt dan is de gemeente het bevoegd gezag. Dit is de gedachte van de Wabo. De provincie moet echter de VVGB afgeven. Als er een melding wordt gedaan dan kan het niet aanhaken dus dan is de provincie bevoegd voor alle VTH taken.

Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Als aanhaakt dan is de gemeente bevoegd voor toezicht en handhaving. De provincie is dan medebevoegd voor het houden van toezicht op de afgegeven VVGB.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Controleren niet actief op afgegeven nbw-vergunning. Niet planmatig heet dat. Ze controleren alleen op handhavingsverzoeken (milieuorganisaties) en de door het rijk opgelegde controles. Dat is bewuste politieke keuze, je controleert telkens op een toetsingskader die constant in beweging is.

Korting op subsidie vanuit cross compliance kun je niet afwentelen op boeren maar moet je op Nederland zelf. Nederland is te laat geweest met omzetting van richtlijn.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Waarschijnlijk niet.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

Last onder dwangsom of bestuursdwang. Dreigen met handhaving, binnen 3 maanden legaliseerbaar maken.

- Uit artikel 5.2 lid 4 van de Wabo blijkt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het geven van een VVGB, tevens tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving (in de gevallen die zijn aangewezen bij wet of amvb). Er zou sprake kunnen zijn van een dubbele

handhavingsbevoegdheid. Geldt dit ook voor de Nbw?

Dit zou kunnen. Ik zie de mogelijkheid tot medebevoegdheid wel. Provincie is medebevoegd voor het toezicht. Voor de handhaving zou het kunnen.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels. Voor sommige veehouderijen is er geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu meer nodig terwijl er voor die tijd wel een milieuvergunning nodig was. Stel: een veehouderij had een milieuvergunning en een VVGB (voor de Nbw), nu heeft deze veehouderij geen vergunningplicht meer maar moet hij een melding doen. Wat gebeurt er met de VVGB? Is deze blijven bestaan of moet er alsnog een Nbw-vergunning worden aangevraagd?

VVGB wordt gezien als losse toestemming ihkv natuurbescherming, die aanhaakt bij de omgevingsvergunning. Er is dus een omgevingsvergunning met een toestemming ogv de Nbw. Doordat de gemeente de omgevingsvergunning heeft afgegeven, is de gemeente bevoegd. Het zou kunnen zijn dat er sprake is van een medebevoegdheid dus dan is de provincie ook bevoegd.

In de praktijk nog niet tegengekomen dat provincie medebevoegd is, maar de mening is wel dat de provincie mag handhaven.

Provincie Noord-Brabant

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

De provincie heeft geen officiële afspraken met de gemeenten gemaakt over het uitwisselen van informatie. Wel gebruikt de provincie de Web BVB en stimuleert zij de gemeenten om de Web BVB actueel te houden. De web BVB is daarom voor 90% actueel.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

In principe heeft de provincie geen zicht op deze inrichtingen. Er zijn geen afspraken gemaakt dat de gemeente informatie over deze bedrijven doorgeeft aan de provincie. Gemeenten weten weinig van de Nbw en sturen de bedrijven dan meestal ook niet door.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Ook hier geldt weer dat er geen afspraken zijn gemaakt met gemeenten. Zoals gezegd wordt de Web BVB wel bijgehouden. Als de Web BVB wordt bijgehouden dan komen de bedrijven die zijn gewijzigd vanzelf bovendrijven. Er wordt dan actie ondernomen, ze worden in het toezicht betrokken.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Ook hier geldt weer dat er geen afspraken zijn gemaakt met gemeenten. De provincie heeft geen zicht op deze inrichtingen. In de provincie Noord-Brabant werd meestal eerst een Nbw-vergunning aangevraagd en daarna een omgevingsvergunning. De provincie rekent nu echter leges voor de Nbw-vergunning. Omdat gemeentes geen leges mogen vragen voor Wabo-vergunningen, koppelen de meeste boeren de Nbw-vergunningen nu aan de omgevingsvergunning zodat ze geen leges zijn verschuldigd. De gemeente moet dus een VVGb aanvragen bij de provincie. De gemeenten moeten goed op de hoogte zijn dat er in sommige gevallen een Nbw-vergunning benodigd is. Het zal sporadisch voorkomen dat een C-inrichting eerst nog een Nbw-vergunning aanvraagt.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Nee de provincie stemt dit niet met de gemeenten af. De provincie heeft ook geen zicht op de bedrijven die een vergunning moeten aanvragen.

- Salderen is dat mitigatie of compensatie?

Noord-Brabant meent dat salderen mitigeren en compenseren is. Om de sector niet op slot te zetten, moet salderen geen compensatie of mitigatie begrip zijn. Noord-Brabant meent dat salderen meer neigt naar compenseren omdat het vooral bedoeld is om economische ontwikkelingen te helpen.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

In Noord-Brabant speelt veehouderij een grote rol. De meeste veehouderijen zijn gestimuleerd om de Nbw-vergunning aan te vragen. Indien er ook een wabo vergunning nodig is, kan de Nbw-vergunning aanhaken bij de Wabo dmv een VVGB. Er is dan geen separate vergunning nodig. Het probleem in Noord-Brabant is dat de meeste Natura 2000-gebieden verzuringgevoelig en vermestinggevoelig zijn. Op dit moment speelt vooral vermesting een vrij grote rol. De planten groeien daardoor abnormaal hard waardoor ze andere planten overwoekeren die zeldzaam zijn. Deze zeldzame planten moeten worden behouden (staat beschreven in de instandhoudingsdoelstellingen). Vrijwel alles wat in Brabant gebeurt, heeft een verslechterend effect. In Noord-Brabant wordt daarom niet aan een voortoets gedaan. Als er sprake is van een toename van ammoniak en stikstofdioxide, dan is er altijd een verslechterend effect.

Stikstofdepositiebank

In de provincie werd tot voor kort gebruik gemaakt van de stikstofdepositiebank. De stikstofdepositiebank houdt in dat er emissierechten worden uitgewisseld. De provincie ging actief oude vergunningen, die niet werden gebruikt, opsporen en deze intrekken. De ammoniakrechten die werden ingetrokken, werden in de depositiebank gezet. De bedrijven die wouden uitbreiden (of nieuwe oprichtingen), konden een verzoek doen bij de provincie om een Nbw-vergunning te krijgen. Er werd dan in de depositiebank gekeken hoeveel emissierechten er zijn en hoeveel er af konden worden gegeven. De depositiebank maakte het mogelijk voor bedrijven om zich verder te ontwikkelen, zonder een beperking te krijgen door de Nbw. In november 2013 heeft de ABRvS een uitspraak gedaan over de depositiebank. De ABRvS heeft geoordeeld dat de methodiek van de depositiebank niet verkeerd is, maar dat alle rechten van voor 2009 die in de depositiebank zijn gestopt, niet gebruikt mochten worden. De depositiebank is immers pas in 2009 in beeld gekomen en er moet een relatie bestaan tussen de inkrumping en uitbreiding. Vergunningen die van ver voor 2009 stammen staan niet in relatie tot nieuwe afgegeven Nbw-vergunningen.

De depositiebank mag niet meer gebruikt worden voor het afgeven van ammoniakrechten. De kans is klein dat de depositiebank weer gebruikt gaat worden door de provincie. Indien bedrijven nu willen uitbreiden, zullen ze moeten salderen. Voor een nieuwe veehouderij is het daarom bijna niet mogelijk om een goed bedrijf op te zetten. Als nieuwe veehouderij zit je op 2000/3000 kilo ammoniak uitstoot per jaar. Dan zul je flink moeten investeren in de rechten.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Zie hierboven over depositiebank.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Vraag is uitgezet bij jurist. Helaas nog geen antwoord op gekregen.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Vraag is uitgezet bij de vergunningverleners. Helaas nog geen antwoord op gekregen.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden

en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

De provincie is dan het bevoegd gezag voor de VTH-taken. Er wordt niet aangehaakt bij de Wabo, daarom is de provincie het bevoegd gezag voor de VTH-taken.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Als het bedrijf alleen moet melden en er is geen sprake van een VVGB, dan is de provincie het bevoegd gezag.

Ook wanneer er een vergunning ontbreekt, is de provincie het bevoegd gezag voor handhaving.

Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag

Op moment dat de provincie een VVGB afgeeft (staat in gemeente mag vergunning verlenen), is de gemeente het bevoegd gezag om toezicht te houden en te handhaven. Indien geen VVGB is afgegeven en er geen koppeling plaatsvindt tussen de Nbw en de Wabo, dan is de provincie bevoegd voor de VTH-taken.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

De gemeente, in het kader van de wabo.

Houden gemeentes toezicht en handhaving?

Hangt af van de gemeentes, zitten verschillen tussen gemeentes. Toezicht zit in het basistakenpakket bij de omgevingsdienst. Sommige gemeentes geven het hele pakket aan de omgevingsdienst, sommige gemeentes houden zelf nog de touwtjes in handen. Toezicht is bij de omgevingsdienst gebracht. Gemeentes zijn het bevoegd gezag voor de wabo vergunning. Gemeentes moesten in Wm-vergunning controleren of systemen aanwezig moesten zijn en aan voldoen. Gemeentes moesten toen al toezicht houden. Er zijn gemeentes geweest die dat goed hebben gedaan. Toezicht nbwet ammoniak, is niet anders dan Wabo, gaat om zelfde luchtwasser en voorzieningen. Als je als toezichthouder (qua voorzieningen gaat het nu om hetzelfde).

Kennisniveau gemeentes onvoldoende.

Als provincie toezicht en handhavingspakket volledig bij omgevingsdiensten (toezicht en handhaving van groene dingen doet omgevingsdienst noord brabant), toezicht op emissie (alle 3 de omgevingsdiensten). Het wabo toezicht is een ander verhaal, 10.000 veehouderijen. Van de 20 of 30 valt onder bevoegd gezag van de provincie. De rest vallen onder de gemeentes. IPPC en veehouderijen ook naar omgevingsdiensten gegaan. Aantal zijn niet naar basistakenpakket gegaan.

Bevoegd gezag ligt uiteindelijk nog bij gemeente, maar de taakuitvoering (gemeente moet opdracht geven aan de omgevingsdiensten) ligt bij de omgevingsdiensten.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Ja, de provincie controleert actief op bedrijven. Dit zijn de handhavingsplannen natura 2000 doelen van de provincie.

Voor veehouderijen heeft de provincie een stikstofverordening voor. Er is een heel intensief traject opgezet. In 2013 waren de kosten voor de provincie 1.3 miljoen.

Inrichtingen niet zijnde veehouderijen, die niet beschikken over een Nbw-vergunning, worden ook in het VVGB traject betrokken. Er zijn rond de 400 bedrijven in Brabant, niet veehouderijen daar houdt de provincie toezicht op. Gemeentelijke bedrijven houden omgevingsdiensten toezicht op. Er valt een grote slag te maken, er zijn heel veel bedrijven waar nog nooit een VVGB voor is afgegeven, terwijl dat wel zo had moeten zijn.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Waarschijnlijk niet.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

Strafrecht (wet economische delicten)

Bestuursrecht

Wabo spoor: Openbaar Ministerie geeft aan liever wabo spoor te willen hanteren.

Nbw spoor

Dubbele bevoegdheid? Gemeente houdt toezicht, op moment dat tekortkomingen worden geconstateerd, gevolg handhaving? Artikel 5.2 Wabo, Noord-Brabant begint aan stelligheid te twijfelen.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

Rechtstreeks gemeentes voorlichten over Nbw en VVGB.

Valt winst te behalen bij gemeentes

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels. Voor sommige veehouderijen is er geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu meer nodig terwijl er voor die tijd wel een milieuvergunning nodig was. Stel: een veehouderij had een milieuvergunning en een VVGB (voor de Nbw), nu heeft deze veehouderij geen vergunningplicht meer maar moet hij een melding doen. Wat gebeurt er met de VVGB? Is deze blijven bestaan of moet er alsnog een Nbw-vergunning worden aangevraagd?

Vraag is uitgezet bij jurist. Helaas nog geen antwoord op gekregen.

Provincie Noord-Holland

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

Nee de provincie heeft geen afspraken gemaakt. Er zijn wel met een aantal gemeentes afspraken gemaakt, maar lang niet allemaal. Geen web bvb.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie heeft geen zicht op deze inrichtingen. Nbw-vergunningverleners geen zicht op deze inrichtingen. Het kan wel dat er zicht op is. Wellicht bij omgevingsdienst.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Niet standaard, dit verschilt per gemeente. Er zijn een aantal gemeenten die dit wel doorgeven aan de provincie.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Niet standaard, verschilt per gemeente.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Geen zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen. De provincie heeft wel een poging gedaan om het inzichtelijk te maken. Provincie doet er niets mee, niet voldoende capaciteit. Communicatief gezien, laat maar zitten doen er nu niks mee. Stel je voor dat je een lijst hebt, is makkelijk om voor derden op te vragen en veel handavingsverzoeken in te dienen.

- Wat verstaat u onder significant?

Geen definitie voor, dat verschilt per effect en per gebied en per habitatype en per vogelsoort. Dat maakt het zo'n complex vak. Geen vaste criteria, alle criteria die wordt geprobeerd te hanteren wordt onderuit geschoffeld.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

Blijkt dat mogelijk significant effect, dan vergunningplicht.

Verslechterend effect, dan vergunningplicht.

Als effecten niet worden uitgesloten dan vergunningplicht.

Verslechterende effecten, de verslechteringstoets en verstoringstoets kennen we niet meer.

Verslechtering habitatype, significant verstoring heb je over vogelsoorten. In 19f spreken ze over significante gevolgen, daar verstaan we verslechtering en significant onder. Op moment dat je effect hebt, potentieel verslechterend of potentieel significant effect dan heb je een vergunningplicht. Als

19f niet vergund kan worden dan door naar ADC-toets

Effecten alleen negatief, dan kun je vergunnen. Negatieve effecten maar zeker geen significant effect, dan is het vergunbaar.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Als je niet kunt uitsluiten dan ga je door naar passende beoordeling

Geen negatief effect. Komt niet vaak voor → theoretische mogelijkheid maar zeker niet uitsluiten.

Negatief effect maar niet significant (vergunning zonder maatregelen)

Negatief maar niet significant met mitigatie (vergunning met voorschriften)

Significant met ADC-Toets

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Alleen toe passen als er saldering aan de orde is en verder niet. 19kd sub a → niet toe passen. Pas als saldering dan toe passen. Als bestaand gebruik is dan is het sub a, geen bestaand gebruik dan is het b. Met uitspraak van 31 maart 2010 kom je bij hetzelfde uit als 19kd.

Passende beoordeling bij b. Saldering mitigatie.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Rond de 200

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Provincie bevoegd gezag, geen samenloop met ander type wetgeving.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Uiteindelijk ook provincie, simpelweg omdat het om een Nbw-vergunning gaat en er wordt niet aangehaakt.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Ligt eraan of er wordt aangehaakt dmv een VVGB. Indien er een VVGB wordt afgegeven dan is de gemeente bevoegd voor het verlenen van de omgevingsvergunning, houden van toezicht en

optreden dmv handhaving. Indien geen VVGB dan is provincie voor alle taken bevoegd.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

Bevoegd gezag van omgevingsvergunning.

Wat je vroeger in vergunning had met vvgb, en dat is nu vervallen omdat het een meldingsplicht geworden. VVGB natuur blijft bestaan. Vraag is, wie is dan bevoegd gezag? Met nieuwe activiteitenbesluit, situaties kunt krijgen dat je vroeger vergunning had met vvgb erbij, dat gedeelte is komen te "vervallen". VVGB blijft bestaan. Vraag is: wie is daar handhavend voor bevoegd? Utrecht heeft gezegd dat gaan wij zelf doen. Noord-Holland zegt: dat is aan de gemeente. Van oorsprong onderdeel is geweest van wabo-vergunning. Opgegaan in andere regelgeving en vorm. VVGB blijft gewoon bestaan. 1. Met VVGB maakt onderdeel uit van vergunning. Wabo maar 1 bevoegd gezag. Wetgeving verzorgt niet dat vvgb wordt omgezet in nbwetvergunning. Voor de Wabo had je een milieuvergunning en een nbwetvergunning. Situaties dat voor activiteitenbesluit → milieugedeelte van omgevingsvergunning is komen te vervallen, is opgegaan in activiteitenbesluit. VVGB blijft wel bestaan.

Artikel 5.2 lid 4 Wabo is erg onduidelijk.

Hoofregel is dat het orgaan die vergunning verleend, verantwoordelijk en bevoegd is voor de handhaving daarvan.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Nee, gaat misschien veranderen. Enige die wel gecontroleerd worden komen uit cross compliance.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Vermoed dat het nee is. Er zijn veel bedrijven die een VVGB hadden moeten hebben maar het niet is aangevraagd.

Informeren gemeentes wel. Bepaalde gemeentes die niets van Nbwet weten. Soms zit kennis er wel maar geen prioriteit.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

Strafrechtelijk en bestuursrechtelijk.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming? Er geldt immers een aanhaakplicht en een Nbw-vergunning apart aanvragen is niet meer mogelijk.

Problemen: gemeentes krijgen meer taken. Ze moeten zich wel bewust worden van hun taak en ook daadwerkelijk handhaven.

Provincie Overijssel

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

De provincie heeft geen afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming. Mochten er al afspraken gemaakt zijn, dan zijn deze afspraken op individueel niveau tussen toezichthouders en de gemeentes. De provincie maakt wel gebruik van de WEB BVB. Ongeveer 60% is gevuld. Als het instrument niet op 100% zit is het niet zinvol. Bepaalde gemeentes willen gewoonweg niet meewerken aan de WEB BVB. Er zijn ook gemeentes die wel graag willen meewerken en deze gemeentes richten zich met name op agrarische inrichtingen. Plattelandsgemeentes werken niet mee.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie heeft hier geen zicht op. De Nbw komt eigenlijk alleen in beeld indien er een wijziging voordoet.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Zodra er een type B-inrichting is en deze inrichting een melding doet, wordt dit niet doorgegeven aan de provincie. Er zijn een aantal gemeentes die er op wijzen dat er een Nbw-vergunning nodig kan zijn. Niet elke gemeente doet dit. Agrarische inrichtingen kunnen veel last krijgen, als ze niet worden gewezen op het feit dat er een Nbw-vergunning benodigd kan zijn. De provincie Overijssel heeft voorlichtingsdagen gehouden over de Nbw. Elk jaar worden gemeentes voorgelicht over het stikstofbeleid.

Nog steeds komen er bedrijven bovendien die een Nbw-vergunning hadden moeten hebben, maar deze niet hebben aangevraagd. Het gaat dan om type B-inrichtingen die wel moeten melden en ook een Nbw-vergunning nodig hebben. De provincie heeft geen zicht op deze inrichtingen. De aanvrager moet zelf naar de provincie om de Nbw-vergunning aan te vragen. De provincie doet veel onderzoek naar deze illegaliteiten. De te controleren zones van gebieden worden bijvoorbeeld uitgebreid om te kijken of er veehouderijen zijn die gewijzigd zijn en er zo meer negatieve effecten zijn. Overijssel probeert op deze manier meer illegaliteiten uit te sluiten.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Voor type C-inrichtingen geldt eigenlijk hetzelfde. Er wordt geen informatie gegeven aan de provincies.

Er is een verbeteringslag mogelijk bij de provincie. De provincie moet de gemeentes beter informeren over de reikwijdte van de Nbw. Verder moeten gemeentes beter worden geïnformeerd over mogelijke wijzigingen van agrarische bedrijven. Gemeentes moeten dit doorspelen naar de provincie. Agrariërs zijn daar meer mee gebaat. Wanneer ze later in het handhavingstraject komen kan het namelijk heel vervelend zijn.

Het belang van provincies is hoger dan gemeentes. Bij gemeentes spelen andere belangen dan bij provincie.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Nee, geen zicht op.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

- Uit de voortoets kan blijken dat er geen effect optreedt.
- Het effect kan een verslechterende werkingen maar het is geen significant negatief effect.
- Significant negatieve effecten kunnen niet worden uitgesloten.

Verslechtering- en verstoringstoets.

Voortoets wordt eigenlijk in de vorm gegoten van verslechtering- en verstoringstoets. Uiteindelijk weet een initiatiefnemer meestal toch wel dat hij een vergunning nodig heeft.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Wat Overijssel vaak ziet gebeuren is dat ze proberen te onderbouwen dat iets significant is. Middels compensatie en mitigatie op te lossen.

De ADC-toets is wel eens aan de orde gekomen. Er was namelijk een zwaarwegend belang voor de waterhuishouding van de rivier. Er was sprake van een hoge waterstand. De veiligheid moest worden gewaarborgd.

Mitigatie is bedoeld om de omstandigheden te verzachten.
Als je compenseert, dan compenseren in het natura 2000 gebied.

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien voldaan wordt aan dit artikel, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Ja, eerder werden Vrl gebieden niet meegeteld. Vrl worden nu wel meegeteld. Vogelrichtlijn, vogels niet zo vaak last van stikstofdepositie. Data wisselt ook nog wel eens per provincie.

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Sinds 1 januari 2014 is er een legesverordening. Dit kan van 2013 een vertroebeld beeld geven.

Heel veel verzuringgevoelige habitat in Overijssel. Achtergronddepositie vele malen te hoog.

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Als er geen omgevingsvergunning nodig is, dan is de provincie het bevoegd gezag en in sommige gevallen het ministerie. Automatisch ook voor toezicht en handhaving.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

De provincie is dan het bevoegd gezag. Indien er wel een omgevingsvergunning nodig is en de Nbw haakt aan dmv een VVGB, dan is de gemeente het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de praktijk merkt de provincie dat agrariërs eerst de Nbw-vergunning aanvragen alvorens ze een omgevingsvergunning aanvragen.

Er zijn afspraken gemaakt met de gemeentes waar een VVGB is afgegeven. Als de gemeente niet kan handhaven, dan gaat de provincie handhaven. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet natuur, gaan omgevingsdiensten toezicht houden en handhaven. De expertise ontbreekt dan niet meer.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

De provincie heeft regelmatig een VVGB afgegeven aan gemeentes. Indien de Nbw aanhaakt, is de gemeente het bevoegd gezag en anders de provincie. In artikel 49 van de Nbw staat niet wie verantwoordelijk is voor welk deel.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

De gemeente is het bevoegd gezag.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Er wordt wel toezicht gehouden op gewone bedrijven (bedrijven die wijzigingen willen toedienen). Andere bedrijven, naast veehouderijen, kunnen eveneens significante effecten hebben. Bijvoorbeeld bedrijven die veel vervoersbewegingen hebben zoals afvalverwerking met vrachtwagens. Er moet berekend worden wat de uitstoot is en dat moet gereguleerd worden.

Er wordt steekproefsgewijs toezicht gehouden op veehouderijen (bijvoorbeeld 10% controle of cross compliance). Er wordt gekeken naar de ligging van bedrijven en het risico van bedrijven (als uit onderzoek is gebleken dat er een stal is met een luchtwassersysteem, maar het luchtwassersysteem staat niet aan of functioneren niet, dan zijn dat risicobedrijven. Veel veehouderijen zetten de luchtwassers niet aan omdat het veel stroom kost. Boeren zetten de luchtwassers soms bewust uit. Uit onderzoek van de provincie Brabant, is gebleken dat 69% de luchtwassers niet aan zet.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Gemeentes controleren de milieuwetgeving bij bedrijven en dat gebeurt wel actief. Ze controleren echter niet op Nbw onderdelen.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw? Gemeentes gaan

vaak met provincie mee (toezichhouders).

Bestuursrecht en strafrecht. Strafrechtelijk is dmv WED door ministerie van V&J en boa's van provincie.

Beginsel is eerst bestuursrecht. Bestuursrecht is handig als het te herstellen is. Als het niet is te herstellen dan komt het strafrecht in beeld. Alle instrumenten uit het bestuursrecht worden toegepast. Uit praktijk is gebleken dat het strafrechtelijk spoor een lastig traject is bij agrariërs (bijvoorbeeld teveel veebezetting). Als ambtenaar moet je dan aantonen wat het effect aan teveel vee is. Je moet het begin stadium weten. Dat maakt het lastig, strafrecht moet je feiten hebben. Bij bestuursrecht moet het aannemelijk zijn.

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming?

7 Gebieden die beschermd natuurmonument zijn en geen natura 2000 gebied. Er is geen overgangsrecht voor geregeld. Nieuwe wet natuur is aangescherpt door Sharon Dijksma.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels. Voor sommige veehouderijen is er geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu meer nodig terwijl er voor die tijd wel een milieuvergunning nodig was. Stel: een veehouderij had een milieuvergunning en een VVGB (voor de Nbw), nu heeft deze veehouderij geen vergunningplicht meer maar moet hij een melding doen. Wat gebeurt er met de VVGB? Is deze blijven bestaan of moet er alsnog een Nbw-vergunning worden aangevraagd?

Vraag is uitgezet bij jurist. Helaas nog geen antwoord op gekregen.

Provincie Utrecht

- Heeft de provincie afspraken gemaakt met de gemeenten over het uitwisselen van informatie over bedrijven op het gebied van de Natuurbescherming?

Provincie Utrecht heeft geen formele afspraken gemaakt met gemeentes. De provincie krijgt echter wel afschriften van milieudiensten van door hun verleende vergunningen en beoordeelde OBM's en meldingen. De provincie stuurt de Nbw-beschikkingen in afschrift naar zowel de gemeente als de milieudiensten. Verder kent ook de provincie Utrecht de WebBVB. Hier staan in principe alle veehouderijen op. Het is nog niet volledig en het klopt soms ook niet (staan verkeerder vergunningen in en dergelijke). De provincie probeert de gemeentes zover te krijgen om het zelf te onderhouden. Bepaalde gemeentes doen hier wel aan mee en anderen niet.

- Indien er sprake is van een type A-inrichting, hoeft er niet te worden gemeld maar kan er wel een Nbw-vergunning nodig zijn. Heeft de provincie zicht op deze inrichtingen?

Nee de provincie Utrecht werkt uitsluitend reactief. Bedrijven en adviseurs die een Nbw-vergunning aanvragen worden vergund. Op grond van eerder genoemde afschriftwen worden wel pro-actief acties ondernomen, maar dat zijn niet bij deze type bedrijven. Geen voorbeeld bedenken van een type a inrichting die een Nbw-vergunning nodig heeft.

- Indien er sprake is van een type B-inrichting en er wordt een melding gedaan bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Ja, in afschrift krijgt de provincie de beoordeling van de ODRU. Dit gebeurt niet door het SBG.

- Indien er sprake is van een type C-inrichting wordt er een vergunning aangevraagd bij de gemeente, geeft de gemeente dit door aan de provincie?

Zelfde werkwijze als bij B-inrichtingen.

- Stemt de provincie met de gemeente af dat B-inrichtingen worden doorgegeven aan de provincie? Zo nee, hoe heeft u dan zicht op welke bedrijven een vergunning moeten aanvragen?

Zie eerdere antwoorden. Plus daarnaast heeft de provincie enig zicht op deze bedrijven doordat er handavingsverzoeken worden ingediend, handhaving in het veld, nieuwsberichten en klachten.

- Wat verstaat u onder significant?

Alle uitbreidingen groter dan 0,05 mol N/ha/jr. worden als significant beoordeeld. In het kader van veehouderijen is dit iets anders. Er wordt dan onderzoek gedaan naar de instandhoudingsdoelstellingen.

- Stel: er wordt een activiteit verricht die mogelijk een significant effect kan hebben op het beschermde natuurgebied, er volgt dan een voortoets. Welke uitkomsten van deze voortoets zijn mogelijk?

De provincie Utrecht doet niet aan de voortoets. Provincie Utrecht heeft wel een soort van algemene voortoets. Stelling van Utrecht is dat ieder grammetje stikstof, er 1 teveel is. De voortoets in de provincie Utrecht bestaat uit het beoordelen van de aanvraag. Als bij een aanvraag blijkt dat er een toename is van stikstof, is dit al voldoende om een passende beoordeling te doen.

- Indien uit de voortoets blijkt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar de te verrichten activiteit wordt er een passende beoordeling gedaan. Welke uitkomsten van deze beoordeling zijn mogelijk?

Algemene voortoets

Ieder grammetje stikstof is 1 teveel. Voortoets bestaat uit aanvraag beoordelen. Aanvraag is toename van stikstof is al voldoende om passende beoordeling te doen.

Niet voor de veehouderijen, ieder grammetje stikstof is te veel. Weet je antwoord al op.
Uitspraken ABRvS alles is teveel omdat kdw waardes worden overschreden.

Utrecht heeft een stikstofverordening. Zij werken met een depositiebank. Een voorbeeld: een veehouderij houdt 100 varkens minder dan voorheen. De bestaande rechten worden verminderd met 100 varkens. De rechten worden in de depositiebank gestopt. Als er een andere veehouderij is die wil uitbreiden met 100 varkens, worden deze rechten uit de depositiebank gehaald. De totale stikstofuitstoot neemt niet toe. In plaats van 100 varkens, worden er 95 uit de bank gehaald. De stikstof die de 5 varkens produceren wordt niet vergund. Dit komt ten goede van de natuur. Dit is de passende beoordeling bij veehouderijen. Het is vergelijkbaar met externe saldering.

Als er een veehouderij is die wil uitbreiden of als er een nieuwe oprichting is, wordt er in de meeste gevallen beoordeeld dat de stikstof toeneemt. Omdat je mitigerende maatregelen neemt, blijkt dat de stikstof in het algemeen niet toeneemt. Er kan dus een vergunning worden verleend. Indien een vergunning wordt ingenomen, worden de rechten in de bank gestopt. De depositiebank is getoetst bij de ABRvS en is onderuit gegaan. Utrecht gaat wel door met de bank.

(De bank (passende beoordeling) is getoetst bij ABRvS. Zelfde dag zitting van Brabant bank en Utrecht bank. Uitspraak was Utrecht bank deugt niet want zie uitspraak Brabant. De bank van Utrecht werkt anders dan de bank van Brabant.)

- Hoe past u artikel 19kd toe? Indien er een significant negatief effect op een instandhoudingsdoelstelling is, maar de natuureffecten van het project zijn als geheel positief beoordeeld, kan er dan alsnog een vergunning worden verleend?

Utrecht heeft een salderingsbank die vergunningverlening van toenames boven 0,05 mol mogelijk maakt voor:

- nieuwe uitbreidingen waar tevens een bouwvergunning voor vereist is
- uitbreidingen die hebben plaatsgevonden tussen 7 december 2004 en 18 februari 2011 (zogenaamde interim periode)

Nieuwe (na 18 februari 2011) toenamen in bestaande stallen, saldeert Utrecht niet. Omdat naast saldering geen mogelijkheid is om de toename te vergunnen, staat Utrecht dit feitelijk niet toe.

Toenamen zonder toepassing van de salderingsbank zijn nog mogelijk in uitzonderlijke situaties:

- via een passende beoordeling, waarin wordt aangetoond dat er een neutraal of positieve effect optreedt voor alle instandhoudingsdoelstellingen (bijvoorbeeld als binnen het zelfde gebied een grotere afname op hetzelfde habitat optreedt)

- Er sprake is van een biologisch rundvee bedrijf

- Er sprake is van overgangsrecht op grond van de Stikstofverordening van de provincie Utrecht (het bedrijf heeft voor de inwerkingtreding van de salderingsbank al ammoniak rechten opgekocht en

gebruikt deze voor 1 op 1 saldering).

- Er is sprake van toepassing van de hardheidsclausule.

- Indien artikel 19kd wordt toegepast en het aspect stikstof wordt niet meegenomen, dient er dan nog een passende beoordeling te worden gemaakt?

Nee

- Hoeveel Nbw-vergunningen verleend uw provincie jaarlijks?

Circa 500

- Stel: een bedrijf is een type A-inrichting. Er geldt geen meldingsplicht voor dit bedrijf en er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Van aanhaken is alleen sprake als er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Daarvan is bij een type A-inrichting geen sprake. Indien er sprake zou zijn van Nbw-vergunningplicht, dan haakt die nooit aan. Met betrekking tot de Nbw is de provincie volledig bevoegd in alle taken.

- Stel: een bedrijf is een type B-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf maar er is geen omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er wel een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning wel nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Van aanhaken is alleen sprake als er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Daarvan is bij een type B-inrichting geen sprake. Indien er sprake zou zijn van Nbw-vergunningplicht, dan haakt die nooit aan. Met betrekking tot de Nbw is de provincie volledig bevoegd in alle taken.

- Stel: een bedrijf is een type C-inrichting. Er geldt een meldingsplicht voor dit bedrijf en ook is er omgevingsvergunning nodig. Het kan zijn dat er ook een Nbw-vergunning nodig is. Indien een Nbw-vergunning nodig is, wie ziet u dan als bevoegd gezag voor: vergunningverlening, toezicht houden en handhaving? Waarom ziet u diegene als het bevoegd gezag?

Dat hangt af van het moment van het indienen van de aanvraag. Indien de Nbw-vergunning nog niet is ingediend op het moment van aanvragen van de omgevingsvergunning, dan is de gemeente voor alle onderdelen bevoegd.

- Wie is het bevoegd gezag voor de VTH taken indien de Nbw-vergunning, via de VVGB, is gekoppeld aan de Wabo?

Gemeente, maar de provincie heeft met de gemeentes afgesproken dat als er een VVGB voor Nbw wordt afgegeven dat de provincie toezicht houdt op deze bedrijven. Dit wil de provincie Utrecht graag omdat ten eerste de gemeentes de kennis niet hebben om op deze vergunning te controleren en dat ten tweede, de gemeentes gewoonweg niet controleren. De provincie heeft de kennis wel in huis en de provincie wil het daarom graag zelf controleren. Dit is in een convenant geregeld. De provincie handhaaft daadwerkelijk met handtekening van GS. Er wordt geprobeerd zoveel mogelijk de VVGB te ontlopen door ondernemers voor te lichten en eerst een Nbw-vergunning aan te vragen.

- Controleert uw provincie actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Alle bedrijven waarvoor een Nbw-vergunning is verleend worden gecontroleerd. Dit zijn zogenaamde opleveringscontroles. Daarnaast wordt om vulling voor de depositiebank mogelijk te maken, gericht gecontroleerd rondom gebieden waar weinig saldo in de depositiebank zit. Dit om een stoppende en krimpende bedrijf te vinden.

- Controleren gemeenten actief op bedrijven die in of rondom Natura 2000-gebieden activiteiten verrichten?

Waarschijnlijk niet.

- Welke middelen tot handhaving staan er ter beschikking op grond van de Nbw?

In 2013 is er in totaal 1 of 2 keer bestuursdwang opgelegd. Utrecht geeft eerder een last onder dwangsom. Bestuurlijke boete is er voor de Nbw niet.

In Titel II van de Wed, staan de straffen en maatregelen tegen de overtredingen en misdrijven. Dit varieert van een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren tot aan een geldboete van de vierde categorie. (Legt de rechter op, feitenlijst staat waar BOA's zelf bsbm mag opleggen)

- Voorziet u problemen op het gebied van handhaving m.b.t. het bevoegde gezag met de nieuwe Wet natuurbescherming? Er geldt immers een aanhaakplicht en een Nbw-vergunning apart aanvragen is niet meer mogelijk.

In de nieuwe wet natuur is geen overgangsrecht geregeld voor beschermd natuurmonument. De nationaal beschermd natuurmonumenten worden afgeschaft. Utrecht voorziet een aantal problemen. Zo is er een beschermd natuurmonument in de stad Utrecht die op dit moment beschermd wordt. Zodra de nieuwe Wet natuur er is, is het niet meer beschermd en zal het monument verdwijnen. Er zijn immers plannen voor een uitgaansgebied. Het ministerie heeft aangegeven dat de gemeente Utrecht het beschermd natuurmonument maar moet verankeren in het bestemmingsplan. De gemeente is dit echter niet van plan aangezien zij baat heeft bij het uitgaansgebied. Het is zonde dat natuurmonumenten niet meer worden beschermd.

- Sinds de laatste wijziging van het Activiteitenbesluit, vallen veel veehouderijen onder de algemene regels. Voor sommige veehouderijen is er geen omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu meer nodig terwijl er voor die tijd wel een milieuvergunning nodig was. Stel: een veehouderij had een milieuvergunning en een VVGB (voor de Nbw), nu heeft deze veehouderij geen vergunningplicht meer maar moet hij een melding doen. Wat gebeurt er met de VVGB? Is deze blijven bestaan of moet er alsnog een Nbw-vergunning worden aangevraagd?

De omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu wordt van rechtswege gezien als melding onder het Activiteitenbesluit (zie het overgangsrecht in het Activiteitenbesluit). Dan blijft de 'omgevingsvergunning voor het onderdeel natuur' over. Wat hier verder mee gebeurt is niet geregeld in het overgangsrecht. Wij hebben besloten dat er een omgevingsvergunning voor natuur overblijft, nadat de omgevingsvergunning voor wat betreft milieu is vervallen. De provincie houdt hier toezicht op en handhaaft ook indien nodig.

Overige informatie:

VTH taken zit nu nog bij de provincie. Vanaf 1 juli gaat de handhaving van de Nbw naar de RUD, de vergunningverlening blijft bij de provincie.

Bij de provincie Utrecht wordt weinig informatie van gemeentes aan provincie gegeven over bedrijven die mogelijk vergunningplichtig zijn. Ook is het een probleem dat gemeentes niet veel weten van de Nbw. Er is simpelweg geen expertise van de Nbw bij gemeentes.

Provincie Utrecht houdt voorlichtingsavonden voor boeren (voor stikstofverordening). De provincie brengt de Nbw zoveel mogelijk onder de aandacht.

Verder onderhoudt de provincie de contacten met wethouders, burgemeester en gedeputeerden. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de vergunningaanvraag compleet is. Als Nbw niet is aangevinkt zou gemeente moeten denken van mist dit hier niet? Zou het project effect kunnen hebben op een beschermd gebied? Als het twijfelachtig is, zal hij aan de aanvrager aanvullende informatie moeten aanvragen. Gemeente en boer hebben verantwoordelijkheid.

Provincie moet beter voorlichten, Rijk moet daar ook rol in spelen (is immers wet van het Rijk). Gemeenteambtenaren hebben het ontzettend druk. Weinig bijscholing etc.

Doordat de provincie Utrecht voorlichting aan boeren geeft, weten ze dat ze eerder een Nbwvergunning nodig hebben. De boeren vragen daarom meestal eerder een Nbw-vergunning aan en pas daarna een omgevingsvergunning.

Het kan zijn dat een veehouderij een B-inrichting is die wel een melding moet doen maar geen omgevingsvergunning nodig heeft. Dit kan bijvoorbeeld als een boer, een bestaande schuur overneemt. Er hoeft niks te worden gebouwd, als hij onder het aantal dieren zit waarvoor je een vergunning moet aanvragen dan kan het wel zijn dat je de Nbw vergunning nodig hebt.

In Utrecht is het zo dat je bijna altijd een Nbw-vergunning moet aanvragen als je boer bent, ook al zit je niet vlak bij natura 2000 gebied. Dit doet de provincie uit voorzorg.

Indien er bij een B-inrichting wel sprake is van een OBM, dan moet de Nbw-vergunning wel aanhaken. Agrariërs zijn over het algemeen een type-b inrichting. Als er dan sprake is van een omgevingsvergunning moet er wel worden aangehaakt. Een OBM geldt niet voor het houden van dieren (wel voor de verandering). Het houden en hebben van dieren valt niet onder de OBM. De OBM gaat altijd over een verandering en kijkt naar de toekomstige situatie. Om de daadwerkelijke dieren na de OBM te houden, is er een aparte melding nodig.

De OBM geldt puur voor het zetten van de stap, dat je dieren gaat houden. Voor het houden van dieren heb je echter nog een andere vergunning nodig. Voor de handelingen is een vergunning nodig. OBM is een soort mini omgevingsvergunning.

OBM toets alleen nodig bij drempelverandering van dieren. Als je boven zoveel dieren meer gaat houden moet je de toets doen. De toets houdt in dat je gaat beoordelen of er een belangrijke verandering is. Naast deze toets dien je nog wel te melden of een vergunning te hebben.

Pas als er sprake is van een OBM-plicht dan kan sprake zijn van aanhaken. OBM vergunning voor verandering. Wat je daarna doet heb je melding of vergunning nodig. Eindsituatie van verandering moet je via melding of omgevingsvergunning. Stel je voor dat uit OBM blijkt dat je wel een vergunning nodig hebt, dan wordt de OBM omgezet in een vergunning.

3. BEGRENZING

De begrenzing is gebaseerd op de natuurwetenschappelijke waarden van het natuurmonument. Dit heeft ertoe geleid, dat de gronden die niet in agrarisch gebruik zijn, binnen de begrenzing van het natuurmonument zijn opgenomen. Daarnaast zijn enkele duidelijk in het omringende bosgebied ingesloten graslandpercelen opgenomen. Deze zijn als integrerend onderdeel van het natuurmonument te beschouwen.

4. GEBRUIK

Volgens artikel 12 van de Natuurbeschermingswet moet voor handelingen die de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument aantasten, dan wel schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis of ontsierend zijn, vergunning worden gevraagd. Dit dient krachtens artikel 13, eerste lid, per aangetekende brief te gebeuren. Er wordt op gewezen, dat de in artikel 12, van de Natuurbeschermingswet bedoelde verbodsbepalingen voor een ieder van kracht zijn. In het onderhavige geval is wat dit betreft met name van belang, dat het aanbeveling verdient bij de consulent Natuurbehoud te informeren of voor ingrepen in de waterhuishouding buiten het natuurmonument die schadelijk zijn voor het natuurmonument een vergunning is vereist. Gedacht kan in dit verband worden aan zowel verandering van peil in het gebied waarvan de "Schoolsteegbosjes" deel uitmaken, als aan meer kleinschalige ingrepen, zoals het verder dan in het kader van het normale slootonderhoud uitdiepen van in de directe omgeving van het natuurmonument gelegen sloten.

Mocht in dit kader de weigering van een vergunning (ex artikel 12, lid 1) een ander algemeen belang schaden, dan zal opnieuw een afweging van belangen in de Rijksplanologische Commissie plaatsvinden op grond van het bepaalde in artikel 13, lid 3, van de Natuurbeschermingswet. Het is niet mogelijk op voorhand aan te geven wat wel en wat niet is toegestaan. In de eerste plaats hangt dit samen met de gevarieerde opbouw van het natuurmonument, in de tweede plaats kunnen handelingen in aard en intensiteit verschillen.

Gezien het grote aantal verschillende mogelijkheden dat zich kan voordoen, zal van geval tot geval moeten worden vastgesteld of een vergunning al of niet vereist is.

Omdat het voor de betrokkenen vaak moeilijk is om een en ander zelf te beoordelen, kan hierbij de hulp worden ingeroepen van de consulent Natuurbehoud van het Staatsbosbeheer. Deze zal dan uitsluitsel kunnen geven over de vraag of het noodzakelijk is vergunning aan te vragen.

Teneinde wat betreft het voorgaande de gedachten te bepalen, wordt hierna een aantal voorbeelden gegeven van handelingen, waarvoor een vergunning vereist kan zijn:

- bouwen in de zin van artikel 1 van de Woningwet;
- plaatsen of aanleggen van voor verblijf geschikte - al dan niet aan hun bestemming onttrokken - voer- en vaartuigen, caravans en tenten;
- leggen of aanbrengen van ondergrondse of bovengrondse leidingen, installaties en apparatuur;
- aanleggen of verharden van wegen, banen of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverharding van enige omvang;
- aanbrengen of inrichten van recreatieve voorzieningen zoals kampeerterreinen, lig- of speelweiden, picknickplaatsen enz.;
- ontgronden, bodem verlagen, aanleggen van waterlossingen, plassen of vijvers, ophogen, egaliseren, ontginnen enz.;
- planten van bomen of struiken;
- vellen of rooien van houtgewassen;
- scheuren van grasland;
- opslaan, storten, bergen of deponeren van al dan niet afgedankte of aan hun oorspronkelijk gebruik onttrokken voorwerpen, stoffen of producten;

Intentieverklaring Beheerplannen Natura 2000

Partijen:

- de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- de Staatssecretaris van Defensie
- de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat
- de voorzitter van de Adviescommissie Landelijk Gebied van het Interprovinciaal Overleg, in overleg met de portefeuillehouders Landelijk Gebied van de Provincies
- de directeur van de vereniging Natuurmonumenten
- de directeur van Vogelbescherming Nederland
- de voorzitter van het bestuur van De Landschappen
- de directeur van de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland
- de directeur van de Stichting Reinwater
- de voorzitter van de Nederlandse Wind Energie Associatie
- de voorzitter van de Regiegroep Recreatie & Toerisme in Natura 2000, namens RECRON, HISWA Vereniging, ANWB, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Koninklijke Sportvisserij Nederland en Koninklijk Horeca Nederland
- de voorzitter van het Netwerk Groene Bureaus
- de voorzitter van MKB-Nederland
- de voorzitter van het VNO-NCW
- de directeur van de Stichting Beheer en Natuur Landelijk Gebied
- de voorzitter van LTO Nederland
- de directeur van Staatsbosbeheer
- de directeur van de Federatie Particulier Grondbezit
- de algemeen directeur van NOC*NSF
- de directeur van de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging

Overwegende dat:

- het een maatschappelijk belang is de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen;
- het een maatschappelijk belang is in de beheerplannen¹ zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over het medegebruik en bestaand gebruik in en nabij de Natura 2000-gebieden;
- het van belang is goede procedurele afspraken te maken over de betrokkenheid bij de totstandkoming van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden;
- de vaststelling van de beheerplannen geschiedt na overleg met de eigenaren, gebruikers, andere belanghebbenden en de besturen van gemeenten en waterschappen;
- meerdere overheden samen bevoegd kunnen zijn een beheerplan vast te stellen.

¹ Voor de rijkswateren het BPRW

Spreken de intentie uit om:

zich vanuit eigen verantwoordelijkheid in te zetten bij het opstellen van de beheerplannen waarbij de volgende doelen worden gesteld:

1. Het verkrijgen van representatieve participatie bij het opstellen van de Natura-2000 beheerplannen, zodat alle belangen goed kunnen worden afgewogen.
2. Het vergroten van het collectieve draagvlak voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de beheerplannen, en aandacht voor sociaal-economische en culturele activiteiten.
3. Het verkrijgen van maximale duidelijkheid op welke termijn, hoe en door wie de instandhoudingsdoelen verwezenlijkt worden.
4. Het verkrijgen van maximale duidelijkheid van de gevolgen van de Natura-2000 gebiedsaanwijzingen voor (bestaand) gebruik in en nabij de gebieden.

Spreken af te werken aan:

1. een procesarchitectuur op gebiedsniveau, gebaseerd op een transparante werkwijze, die borgt dat alle relevante belangen voldoende worden meegewogen;
2. een open planproces op gebiedsniveau dat alle partijen stimuleert hun bijdrage aan de uitvoering van de Natura 2000 te maximaliseren en dat de samenwerking tussen partijen bevordert;
3. gebiedsgerichte planvorming met de (ontwerp) aanwijzingsbesluiten als uitgangspunt en als resultaat een breed gedragen maatregelenpakket;
4. de tijdige totstandkoming van beheerplannen.

Hiertoe maken partijen procesafspraken die in de bijlage I van de intentieverklaring zijn opgenomen.

Ondertekening door partijen laat onverlet de wettelijke rechten van ondertekenende partijen en de bij hun aangesloten leden.

Bijlage I

De partijen werken samen aan het opstellen van de beheerplannen. Zij spannen zich in om alle belanghebbenden zo goed mogelijk te betrekken bij het opstellen van de beheerplannen¹. De wettelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen en het vaststellen van de beheerplannen ligt bij het bevoegd gezag, dat onder regie van de voortouwnemer de beheerplannen voorbereidt.

Definities

- Partijen: alle ondertekenaars van deze intentieverklaring.
- Bevoegd gezag: het samenwerkende bevoegd gezag voor het vaststellen van een beheerplan: de ministeries van LNV en V&W, Defensie en de provincies.
- Voortouwnemer: bevoegd gezag dat procesverantwoordelijk is voor het opstellen van een beheerplan.
- Belanghebbenden: de afzonderlijke belanghebbenden bij het opstellen van een beheerplan.
- Belangenorganisaties: vertegenwoordigende organisaties die groepen belanghebbenden en/of eigenaren van Natura 2000 gebieden vertegenwoordigen en grote terreinbeherende organisaties.

Proces

1. Het bevoegd gezag stelt een planning op voor alle beheerplannen en maakt deze openbaar.
2. Voor elk beheerplan heeft één bevoegd gezag het voortouw. Onder leiding van deze voortouwnemer, die het frontoffice vormt, stelt het bevoegd gezag het beheerplan op. De voortouwnemer is procesverantwoordelijk en organiseert de communicatie met belanghebbenden. Deze voortouwnemer is het aanspreekpunt voor alle belanghebbenden.
3. Elk beheerplanproces doorloopt de volgende stappen: 1). Bevoegd gezag werkt de instandhoudingdoelstellingen uit het (ontwerp) aanwijzingsbesluit in omvang, ruimte en tijd verder uit. 2). Bevoegd gezag beschrijft vervolgens de maatregelen. 3). Daarna toetsen zij dit maatregelenpakket op ecologisch doelbereik en sociaal economische gevolgen. Bij elk van deze drie stappen betrekken zij de belangenorganisaties voor advies. 4). Bevoegd gezag stelt vast of het maatregelenpakket voldoende effectief (haalbaar) en efficiënt (betaalbaar) is en besluit, wanneer dit niet het geval blijkt of een heroverweging noodzakelijk is.

Betrokkenheid en samenwerking

1. De voortouwnemers dragen er zorg voor dat belanghebbenden, direct of via belangenorganisaties, inhoudelijk inbreng en advies kunnen leveren. Meestal zal hiertoe een overlegorgaan opgezet worden; de vorm daarvan wordt per gebied door de bevoegde gezagen bepaald. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande structuren, bijvoorbeeld een klankbordgroep voor de Kaderrichtlijn Water, een landinrichtingscommissie of een gebiedscommissie.
2. De voortouwnemers dragen er zorg voor dat alle belangenorganisaties op een zelfde niveau vertegenwoordigd zijn.

¹ Voor de rijkswateren het BPRW

3. Partijen zorgen voor een structuur van vertegenwoordiging waardoor in een overlegorgaan een zo breed mogelijke maatschappelijk inbreng wordt gerealiseerd. Belangenorganisaties geven vooraf duidelijk aan hoe en door welke achterban zij zijn gemandateerd en hoe zij met de individuele belanghebbenden in de achterban communiceren.
4. De voortouwnemer draagt er zorg voor dat belanghebbenden tijdig de gelegenheid krijgen om inhoudelijke inbreng of advies te leveren.
5. Partijen inventariseren per gebied gezamenlijk de noodzakelijke kennisinbreng over ecologie, gebiedskenmerken, beheer en sociaal- economische activiteiten in en nabij de afzonderlijke Natura-2000 gebieden en maken hierover concrete werkafspraken.
6. Partijen kunnen door de voortouwnemer gevraagd worden om kennis/informatie ter beschikking te stellen voor het opstellen van het beheerplan. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een transparant proces door gebruikte informatie zo mogelijk op aanvraag aan partijen beschikbaar te stellen.

De intentieverklaring is ondertekend door:

G. Verburg, Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Drs. J. de Vries, Staatssecretaris van Defensie

J .C. Huizinga-Heringa, Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat

Drs. P.L.A. Rüpp, Voorzitter Adviescommissie Landelijke Gebied van het Interprovinciaal Overleg

Drs. T.J. Wams, Directeur Natuurbeheer Vereniging Natuurmonumenten

Ir. A.J.M. Wouters, Directeur Vogelbescherming Nederland

Ing. B. Fokkens, Voorzitter van het Bestuur van De Landschappen

Drs. Th.J.J Schmitz, Directeur Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland

Drs. J. van Dijk, Directeur Stichting Reinwater

Mr. J. Warners, Voorzitter Nederlandse Wind Energie Associatie

Drs. J.J.P.M. Thönissen, Voorzitter Regiegroep Recreatie & Toerisme in Natura 2000
Namens: RECRON, HISWA vereniging, ANWB, Nederlands Platform voor Waterrecreatie,
Koninklijke Sportvisserij Nederland en Koninklijk Horeca Nederland

Drs. H.W. Waardenburg, Voorzitter Netwerk Groene Bureaus

Drs. L.M.L.H.A. Hermans, Voorzitter MKB-Nederland

Mr. B.E.M. Wientjes, Voorzitter VNO-NCW

Ir. W.G. de Raad, Directeur Stichting Beheer en Natuur Landelijk Gebied

A.J. Maat, Voorzitter LTO Nederland

P.M. Sangers, Plv. directeur Staatsbosbeheer

Ing. G.R. van Woudenberg, Directeur Federatie Particulier Grondbezit

Mr. drs. Th. Fledderus, Algemeen Directeur NOC*NSF

Mr. A.G. Dijkhuis, Directeur Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging

Bijlage 6 – Schematisch overzicht praktijksituatie

Provincie	Natura 2000-gebieden	Toetsingskader Nbw-vergunning	Uitwisseling informatie bedrijven Nbw - Wabo	Bevoegd gezag indien Nbw-vergunning	Bevoegd gezag bij aanhaking	Overgangsrecht activiteitenbesluit VVGB
Drenthe	14	Beleidskader "Stikstof Drenthe", gebaseerd op het "Groenmanifest"	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Gemeente, provincie medebevoegd toezicht	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd
Flevoland	9	Geen stikstofverordening en depositiebank. Toetsingskader Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Geen uitwisseling informatie met gemeenten. Wel afspraken i.h.k.v. de Wabo	Provincie	Gemeente	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd
Friesland	20	Geen stikstofverordening en depositiebank. Toetsingskader Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Gemeente	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd
Gelderland	18	Stikstofverordening en depositiebank	Web-BVB	Provincie	Gemeente	-
Groningen	7	Geen stikstofverordening en depositiebank. Toetsingskader Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Gemeente, provincie medebevoegd toezicht	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd

Limburg	23	Stikstofverordening, geen depositiebank. Toetsingskader Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Web-BVB	Provincie	Gemeente, provincie medebevoegd toezicht en provincie kan medebevoegd zijn voor handhaving	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd
Noord-Brabant	22	Stikstofverordening, geen depositiebank. Verder Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Web-BVB	Provincie	Gemeente	Voorschriften vergunningen blijven minimaal 3 jaar bestaan. Gemeente bevoegd.
Noord-Holland	19	Geen stikstofverordening en depositiebank. Toetsingskader Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Gemeente	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd
Overijssel	24	Geen stikstofverordening en depositiebank. Nbw, Hrl & Vrl + jurisprudentie en beleidsregel "Vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998 voor veehouderijen"	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Gemeente mits gemeente genoeg expertise heeft, anders provincie	VVGB natuur blijft bestaan, gemeente bevoegd mits genoeg expertise, anders provincie
Utrecht	9	"Verordening veehouderij, stikstof en Natura 2000"	Geen uitwisseling informatie met gemeenten	Provincie	Provincie, middels convenant geregeld	VVGB natuur blijft bestaan, provincie bevoegd